

Fundação João Pinheiro
Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho

**Arranjos institucionais participativos e movimentos sociais:
uma análise a partir da experiência do Legislativo Mineiro**

Maíra da Cunha Pinto Colares

Belo Horizonte
Março de 2011

Maíra da Cunha Pinto Colares

**Arranjos institucionais participativos e movimentos sociais:
uma análise a partir da experiência do Legislativo Mineiro**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Administração Pública.

Banca Examinadora:

Carla Bronzo Ladeira (Orientadora – Fundação João Pinheiro)

Flávia de Paula Duque Brasil (Fundação João Pinheiro)

Cláudia Feres Faria (Universidade Federal de Minas Gerais)

Belo Horizonte

Março 2011

Agradecimentos

Agradeço primeiramente à minha orientadora, Carla Bronzo, pela dedicação e compreensão. Seu olhar criterioso possibilitou que idéias soltas fossem transformadas em um trabalho acadêmico.

À Flávia Brasil pelo apoio, desde o início de minha jornada acadêmica na pós-graduação, e que foi decisivo para a continuidade dessa pesquisa.

Ao Bruno Lazzarotti, grande incentivador para que não deixasse “a peteca cair”.

Aos militantes e assessores dos movimentos sociais de defesa dos direitos da criança e do adolescente de Minas Gerais: respeito e admiro cada passo da caminhada de vocês.

Ao Dep. André Quintão pela acolhida e pelo fomento à participação social.

Agradeço a compreensão incondicional de meus companheiros de trabalho, em especial Eugênio, Ana e Dark. Sem vocês nada seria possível: vocês me fortalecem a cada dia!

Aos tantos amigos que compõem o grande jardim da vida agradeço a cumplicidade e o afeto. Ao Leo, pela vigília e solidariedade...

À minha família: Mãe e Nina, pelo incentivo, amor e reconhecimento. Com carinho, ao meu Pai, Jú e irmãos.

Agradeço, especialmente, ao Rei, por tudo. Por cada minuto em que vivemos juntos e pelos tantos que ainda nos esperam...

Espero retribuir o apoio a todos, sem deixar de mencionar os espíritos de luz que me guardam....

RESUMO

Este trabalho explora aspectos relativos à democracia participativa, em um esforço de pesquisar as contribuições técnicas, estratégicas e políticas de um arranjo institucional participativo, a Comissão de Participação Popular, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, aos movimentos sociais no Estado. A partir disso, discutimos algumas elaborações teóricas sobre democracia participativa, *accountability*, empoderamento e participação social, assim como a teoria dos movimentos sociais a partir de seus paradigmas clássicos e contemporâneos. Para que fosse alcançado o nosso objetivo, recuperamos dados mais gerais sobre esse processo de participação, caracterizando-o e discutindo alguns dos seus resultados de 2003 a 2009. Além disso, fizemos uma interlocução com militantes e assessores do movimento social de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente para identificarmos se o processo de participação realizado pelo Legislativo e Executivo contribuíram para o desenvolvimento de suas capacidades e habilidades técnicas, políticas e estratégicas. Podemos perceber que essas contribuições ocorreram, mas em medidas diferenciadas: observamos avanços na qualidade de emendas apresentadas; a agenda do orçamento público foi incorporada como temática de atuação do movimento social estudado; foi aprimorada a capacidade de diálogo entre movimentos sociais e instituições públicas; o reconhecimento do Poder Executivo de que o movimento social é um ator legítimo para contribuir com o planejamento governamental; estímulo para a atuação em rede e para o desenvolvimento de estratégias para acompanhamento da execução orçamentária e do controle público. Por outro lado, observamos que existem dificuldades para que as sugestões da sociedade civil ao planejamento governamental sejam de fato implementadas e priorizadas pelo Executivo e que o exercício do controle público seja de fato exercido pelo Legislativo e também pelos movimentos sociais. Esse cenário demonstra que muitos são os avanços para a consolidação da democracia participativa, mas que de igual medida são os desafios apresentados para o aprofundamento desse tipo de participação no Estado de Minas Gerais.

Palavras-chave: Participação, *accountability*, empoderamento, movimentos sociais, Poderes Legislativo e Executivo, planejamento governamental.

ABSTRACT

This paper explores issues related to participatory democracy, researching the technical, strategic and political contributions of a participatory institutional arrangements, the Commission on Public Participation of the Legislative Assembly of Minas Gerais, for social movements in the State. From this, we discuss some theoretical elaborations on participatory democracy, accountability, empowerment and social participation, as well as the theory of social movements from their classical and contemporary paradigms. For this purpose, we recovered more general data on the participation process, characterizing and discussing some of its results from 2003 to 2009. In addition, we had a dialogue with militants and advisors of the social movement for the Defense of Rights of Children and Adolescents, to identify if the participation process conducted by the Legislative and Executive contributed to the development of technical skills, political and strategic. We can see that these contributions occurred, but in different measures: Progress has been made as amendments offered; the agenda of the public budget was incorporated as a theme of social movement activity studied; the capacity for dialogue between social movements and public institutions has been enhanced; was recognized by the Executive that the social movement is legitimate actor to contribute to government planning; there was a stimulus for working in networks and to develop strategies for monitoring of budget execution and public control. On the other hand, we observe difficulties to implement and prioritize the input from civil society for government planning by the Executive as well the Legislature and social movements to exercise the public control. This scenario demonstrates that there are many advances to the consolidation of participatory democracy, but in equal measure are the challenges presented to deepen this kind of participation in the State of Minas Gerais.

Keywords: participation, accountability, empowerment, social movements, legislative and executive, government planning.

LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Quadro 1 – Empoderamento: estratégias, pré-requisitos e condições facilitadoras	25
Quadro 2 – Dimensões a serem pesquisadas: contribuições da CPP aos movimentos sociais, a partir do processo de elaboração do orçamento com participação popular.....	83
Quadro 3 – Descrição do Ciclo Orçamentário do Estado de Minas Gerais (2009).....	88
Quadro 4 – Situação das emendas populares de 2008 na revisão 2009 do PPAG 2008-2011, MG, 2008	106
Tabela 1 – Audiências públicas para elaboração e revisão do PPAG e seus resultados, Minas Gerais, 2003-2009.....	91
Tabela 2 – Volume de recursos dos programas estruturadores por áreas de resultados do PPAG 2008-2011 e sua execução orçamentária, Minas Gerais, 2008.....	96
Tabela 3 – Número de propostas de emendas de acordo com área de resultado e local de realização da Audiência pública, MG, 2007.....	98
Tabela 4 – Emendas populares aprovadas na elaboração do PPAG 2008-2011 por função do orçamento, Minas Gerais, 2008.....	100
Tabela 5 – Conteúdo das emendas populares com impacto orçamentário do PPAG 2008-2011, MG, 2007.....	102
Tabela 6 – Execução orçamentária das ações com emendas populares do PPAG 2008-2011, MG, 2008.....	104
Tabela 7 – Categoria dos proponentes de emendas populares incorporadas ao PPAG/LOA de 2003 a 2009, MG.....	116
Tabela 8 – Movimentos Sociais proponentes de emendas populares incorporadas ao PPAG/LOA 2003-2009.....	119
Tabela 9: Participação de movimentos sociais como proponentes de emendas populares ao PPAG/LOA: área de atuação e ano, 2003-2009, MG.....	130
Gráfico 1 – Evolução do aproveitamento das propostas de emendas apresentadas em audiências públicas realizadas pela CPP/ALMG de 2003-2009, Minas Gerais.....	112
Gráfico 2 – Aproveitamento de emendas populares em diferentes leis orçamentárias: PPAG e LOA, 2003-2009, MG.....	113
Gráfico 3 – Evolução do aproveitamento das propostas de emendas populares ao PPAG/LOA 2003-2009, por variáveis, MG.....	115
Gráfico 4 – Participação dos Movimentos Sociais por temática de atuação, enquanto proponentes de emendas incorporadas ao PPAG, 2003-2009, MG.....	121

Sumário

<u>Introdução.....</u>	<u>8</u>
<u>Capítulo I – Democracia, Participação Social e Accountability.....</u>	<u>13</u>
1. Sociedade civil, empoderamento e participação social: a gramática das sociedades democráticas	19
2. Accountability e o controle público.....	27
3. Arranjos institucionais participativos no Brasil: a busca pela participação social e pelo exercício da accountability	31
<u>Capítulo II – As Teorias sobre Movimentos Sociais e suas características no Brasil...38</u>	
1. As teorias clássicas e contemporâneas do paradigma norte americano: da abordagem sociopsicológica às Teorias de Mobilização de Recursos (TMR) e Política (TMP).....	41
2. Os paradigmas europeus sobre movimentos sociais: Novos Movimentos Sociais e o Neomarxismo.....	51
3. O paradigma latino-americano sobre Movimentos Sociais	64
3.1. Características e especificidades dos Movimentos Sociais no Brasil.....	69
4. A transição de perspectivas: a construção de uma proposta teórico-metodológica para análise das contribuições de um arranjo institucional participativo aos movimentos sociais em Minas Gerais.....	74
.....	74
<u>Capítulo III – A Assembléia Legislativa de Minas Gerais e participação da sociedade civil nos processos de elaboração e monitoramento das Leis Orçamentárias.....</u>	<u>86</u>
<u>1. O Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011: resultados do processo de participação da sociedade civil e dos movimentos sociais.....</u>	<u>94</u>
<u>2. Considerações e reflexões acerca da atuação da sociedade civil e dos movimentos sociais no processo de participação social na ALMG.....</u>	<u>108</u>
<u>Capítulo IV – Contribuições de um arranjo institucional participativo aos movimentos sociais: uma análise a partir da experiência mineira.....</u>	<u>112</u>
<u>1. Contribuições da Comissão de Participação Popular (ALMG) aos Movimentos Sociais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente: resultados de um processo de participação social para a elaboração das Leis Orçamentárias</u>	<u>125</u>
<u>1.1 A dimensão técnica.....</u>	<u>126</u>
<u>1.2 A dimensão estratégica</u>	<u>134</u>
<u>1.3 A dimensão política.....</u>	<u>144</u>
<u>Considerações finais.....</u>	<u>152</u>

Introdução

A participação da sociedade civil no processo de definição da agenda pública tem sido fomentada, na contemporaneidade, através de inúmeros processos de mobilização e de inovações institucionais. Trata-se de uma construção histórica e que demanda o envolvimento político e institucional dos governos e da própria sociedade.

Essas experiências demonstram uma forte influência de princípios e práticas democráticas, partindo-se do pressuposto de que “a democracia não é apenas um processo de governar (...), a democracia também é inerentemente um sistema de direitos” (DAHL, 2001:62). O direito de auto-desenvolvimento de cidadãos só é possível a partir de uma “sociedade participativa, que gere um sentido de eficácia política, que nutra uma preocupação por problemas coletivos e contribua para a formação de um corpo de cidadãos conhecedores e capazes de ter um interesse contínuo pelo processo governamental” (HELD, 1987:235). Nesse contexto, a participação política e social dos cidadãos é considerada um direito e enquanto tal deve ser exercida através de mecanismos organizacionais e políticos democratizantes.

Verifica-se que a participação social na definição da agenda governamental tem se tornado uma prática cada vez mais recorrente, principalmente em países em desenvolvimento, com altos índices de desigualdades e pobreza. Acredita-se que a participação social traz para a agenda pública demandas sociais que não foram atendidas pelos governos através de políticas públicas. Observa-se, contudo, que a construção de condições organizacionais e políticas para que os mais pobres e também movimentos sociais exerçam o direito de participação é um desafio ainda não superado totalmente.

Diante desse cenário, a participação social está diretamente relacionada à capacidade de articulação política e institucional da sociedade civil, ao empoderamento de cidadãos e, ainda, a arranjos institucionais participativos criados por sociedades e governos com essa finalidade. O empoderamento, nesse caso, está associado ao desenvolvimento de capacidades de articulação e engajamento do cidadão na vida coletiva, com vistas à participação ativa na implementação de políticas públicas, na deliberação dos processos decisórios da agenda pública e exercício do controle público (Côrrea e Lubambo, 2005).

A relação entre sociedade civil e Estado, nessa ótica, rompe alguns paradigmas característicos de concepções tradicionais de Estados autoritários, sem princípios democratizantes, a partir de uma concepção de democracia elitista. O entendimento de que governos devem prestar contas à sociedade, tornar suas ações transparentes e agir de acordo com as preferências dos cidadãos, tem trazido novos desafios de gestão para o poder público e também de organização para a sociedade civil.

Espera-se, na contemporaneidade, que o Estado seja *accountable* e passível de controle a partir das diversas perspectivas de *accountability* empreendidas por O'Donnell (1998): vertical (controle do Estado pelo cidadão através do mecanismo eleitoral), horizontal (controle entre os próprios órgãos governamentais) e societária (através de uma articulação permanente da sociedade civil para influenciar a agenda pública e publicizar atos ilegais de governantes).

A partir dessas perspectivas, vimos que o empoderamento do cidadão é fundamental para criar condições e capacidades para que a sociedade exerça o controle público e pautar a agenda governamental. Completando essa análise, verificamos que “impactos sobre o processo de empoderamento são possíveis a partir de arranjos institucionais adequados (CÔRREA & LUBAMBO, 2005, p. 261). Isso significa que “o arcabouço institucional começou a ser apresentado como um fator determinante para desencadear uma sinergia entre Estado e sociedade e, até mesmo, fomentar a participação cívica” (CÔRREA & LUBAMBO, 2005, p. 259).

Lüchmann e Borba (2008:64-65) apontam que os arranjos/desenhos institucionais participativos “configuram-se em estruturas de oportunidades políticas que propiciam a inserção de grupos sociais historicamente excluídos nos processos participativos”. Um desenho institucional que promova a participação social, dessa forma, necessariamente está ligado a um aparato organizacional e a condições políticas que dêem viabilidade às suas deliberações, assim como sua permanência.

Diante das considerações apresentadas, fica reconhecida a importância de implementação de arranjos institucionais no âmbito da gestão pública que sejam capazes de: garantir o diálogo entre sociedade e Estado; contribuir para o empoderamento de

cidadãos e, conseqüentemente, para sua participação na deliberação da agenda governamental; potencializar as formas de controle, prestação de contas e responsabilização da ação estatal.

No Brasil, os mecanismos de controle do Estado e de participação social na definição da agenda governamental avançaram nas últimas décadas, principalmente após o processo de elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988. A década de 90 foi decisivamente marcada por desenhos institucionais democratizantes, como os conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos. Os movimentos sociais tiveram grande contribuição para que isso ocorresse, assim como outros atores sociais que compuseram um processo de resistência e luta pela democratização das relações entre Estado e sociedade.

Partindo desse reconhecimento, buscamos identificar na teoria sobre movimentos sociais as diferentes concepções sobre o seu papel na sociedade, assim como o entendimento de suas contribuições para a garantia de uma sociedade mais democrática e com acesso aos direitos sociais, políticos e civis. Tivemos a contribuição dos paradigmas clássicos e contemporâneos da teoria sobre movimentos sociais para construirmos o entendimento de que forma lançaríamos o nosso olhar para estudo dos movimentos sociais.

Em Minas Gerais, o Poder Legislativo iniciou, em 2003, uma experiência de elaboração das leis orçamentárias com participação social, em parceria com o Poder Executivo, através de audiências públicas. Essa iniciativa tem como objetivo o aperfeiçoamento do planejamento governamental para torná-lo mais condizente com as demandas sociais dos cidadãos. Além disso, existe a expectativa de tornarem públicas discussões do planejamento governamental e, dessa forma, contribuir para que cidadãos e movimentos sociais desenvolvam a capacidade de participarem da elaboração da agenda governamental.

Diante dessa experiência, esta dissertação busca reunir elementos para aprofundar o estudo qualitativo da iniciativa de Minas Gerais¹ e identificar se o processo de elaboração do orçamento com participação social contribuiu para que houvesse o desenvolvimento das habilidades e capacidades técnicas, estratégicas e políticas dos movimentos sociais que participaram do processo, numa perspectiva de empoderamento. Busca-se verificar de que

¹ Esclarecemos que essa pesquisa foi iniciada em 2008 para elaboração do trabalho de conclusão de curso em Gestão Pública, da Fundação João Pinheiro. Nessa oportunidade, fizemos os primeiros levantamentos teóricos sobre democracia, participação social (o que contribui para elaboração do capítulo I) e características mais gerais do processo de participação ocorrido na ALMG (informações do capítulo III)..

maneira foram desenvolvidas essas capacidades e se houve avanço na qualidade da atuação da sociedade civil organizada, assim como os desafios lançados à participação social, a partir do desenvolvimento dessa experiência no Estado.

Para isso, elaboramos um referencial teórico-metodológico para orientar a nossa coleta e análise de dados, com base no estudo sobre a literatura que discute democracia, participação, empoderamento e os paradigmas clássicos e contemporâneos sobre movimentos sociais. Realizamos a pesquisa documental para identificarmos características e resultados mais gerais sobre o processo de elaboração com participação da sociedade. Em seguida, realizamos entrevistas com cinco pessoas que atuam em movimentos sociais de defesa da criança e do adolescente, já que identificamos que de todas as áreas de movimentos sociais essa foi a que mais incorporou o processo pelos resultados que conseguiu. Fizemos também entrevista com o presidente da Comissão de Participação Popular para termos mais elementos de análise sobre o processo.

Para coleta e análise de dados documentais foram realizadas pesquisas em cartilhas institucionais e relatórios publicados pelo Governo do Estado de Minas Gerais (através da Secretaria de Planejamento e Gestão), Assembléia Legislativa de Minas Gerais (através da Comissão de Participação Popular e Diretoria de Processo Legislativo: Gerências-Gerais de Consultoria Temática, Projetos Institucionais e de Imprensa e Divulgação), Assessoria das Minorias e do Mandato do Deputado André Quintão (presidente da referida Comissão). Cabe ressaltar que as consultas aos documentos oficiais através dos sítios eletrônicos da Seplal e ALMG foram fundamentais para análise dos dados.

O trabalho está organizado em quatro capítulos, sendo que o primeiro busca uma revisão da literatura pertinente ao assunto, explorando teoricamente o tema da democracia, da participação, do empoderamento e da *accountability*. O segundo capítulo aborda os paradigmas clássicos e contemporâneos de movimentos sociais, passando pelo norte-americano, europeu e latino-americano, fazendo posterior caracterização dos movimentos sociais no Brasil. O terceiro capítulo busca situar de forma mais geral a participação no âmbito da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, bem como descrever os instrumentos orçamentários de planejamento da Administração Pública (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). O quarto capítulo apresenta resultados do estudo realizado junto aos movimentos sociais de defesa dos direitos da

criança e do adolescente para identificar aspectos do processo que contribuíram para o desenvolvimento de suas capacidades e habilidades técnicas, estratégicas e políticas. O último tópico está reservado para as considerações finais.

Capítulo I – Democracia, Participação Social e *Accountability*

A discussão sobre os modelos de democracia adotados pelas sociedades até os dias atuais e dos aspectos relevantes sobre a participação social, o empoderamento e a *accountability* são temas centrais deste capítulo. Buscou-se retomar a literatura sobre as teorias da democracia, destacando a concepção de democracia participativa, além de estabelecer um diálogo com as experiências do Brasil contemporâneo de exercício da participação e *accountability*, como os conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos.

Sendo assim, o debate aqui empreendido sobre a questão democrática situa-se na apresentação da perspectiva hegemônica de democracia até a segunda metade do século XX, tal como expressa as concepções elitistas e pluralistas, além da identificação de seus limites, conforme sustentado pelas perspectivas mais recentes da teoria democrática que enfatizam as dimensões participativas e deliberativas da prática democrática.

A discussão sobre democracia até meados do século XX era centrada na representação eleitoral, deixando em segundo plano a dimensão da participação e a ampliação de formas de deliberação coletiva. O voto, principal instrumento de representação, viabilizava a concepção de que a assembleia representativa constituía uma miniatura do eleitorado, sendo, enquanto tal, capaz de expressar suas tendências dominantes (LIPJART, 1984 *apud* SANTOS E AVRITZER, 2003).

O primeiro modelo de democracia, caracterizado como elitista, tem como principal referência Joseph Schumpeter (1961), que entende a democracia como um sistema de competição entre as elites que disputam o voto popular com o objetivo de exercer o poder, através de seus líderes políticos vinculados a partidos. A noção de democracia, nesse modelo, está vinculada à representação e ao poder de decisão dos governos, compostos pelas elites políticas e partidárias.

As elaborações teóricas de Schumpeter (1961) procedem a algumas críticas à teoria clássica de democracia empreendida principalmente por Rousseau, no século XVIII, e que enfatizava a democracia direta, exercida pelo povo, inspiradas nas antigas cidades-estado gregas que viabilizavam a participação do povo nas decisões político-administrativas (COSTA, 2007). Schumpeter (1961) acredita que a partir do desenvolvimento das sociedades e maior complexidade de relações políticas, sociais e econômicas, a participação

de todos nas decisões públicas é inviável e, mais do que isso, poderiam ser mais desqualificadas.

Segundo Held (1987:168), “no sistema democrático de Schumpeter, os únicos participantes plenos são os membros das elites políticas em partidos e em instituições públicas”. Sendo assim, o papel do cidadão comum é de manifestação através do voto, que elege os seus representantes e governantes para tomarem as decisões mais acertadas e qualificadas para a sociedade.

Schumpeter (1961) afirma que “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade” (SHUMPETER, 1961:300). O método democrático, nesse aspecto, tem condições de demonstrar a vontade comum, que corresponderá, de fato, ao bem-estar, o interesse ou à felicidade de todos. Além disso, trata-se de um modelo em alto grau de instrumentalidade da democracia, entendida como método para viabilizar o bom funcionamento das sociedades.

A competição e a liderança são aspectos que caracterizam a democracia nessa concepção, que assemelha o seu método de escolha dos representantes a do mercado econômico. Faria (1996), a partir das colocações de Pateman (1992), esclarece que “da mesma forma que os consumidores, os eleitores escolhem entre as políticas oferecidas por empresários políticos rivais, enquanto aos partidos cabe regular a competição, da mesma forma que as associações de comércio na esfera econômica” (FARIA, 1996:17). Sendo assim, o mercado político apresentaria ao eleitor um leque de lideranças e propostas para serem avaliadas e escolhidas, através do voto.

Qualquer outra forma de participação do cidadão poderia ferir a legitimidade da liderança, uma vez que “o eleitorado somente exerce algum controle sobre seus líderes quando os substitui por líderes alternativos nas eleições” (FARIA, 1996:18). Sendo assim, o momento em que o eleitorado avalia seus representantes é, novamente, através do voto no próximo pleito eleitoral. Segundo Schumpeter (1962), “logo que aceitamos todas as presunções dessa teoria política (ou que nela estão implícitas), a democracia adquire, de fato, um significado inequívoco” (SHUMPETER, 1962:301). Fica evidente, dessa forma, que o voto é o instrumento que viabiliza uma sociedade democrática, segundo a concepção

elitista de democracia, que elege os líderes legítimos e governantes das sociedades democráticas.

Algumas críticas são endereçadas à concepção de democracia elitista e Pateman (1992) elaborou alguns desses argumentos, pois acredita que essa concepção desconsidera os princípios da democracia clássica, como a justiça e a equidade, além de desconsiderar qualquer possibilidade de participação do cidadão, que é desqualificado em detrimento dos *experts* políticos que teriam condições de tomar as decisões para a sociedade. A instrumentalidade da democracia como um método democrático também é um aspecto que deslegitima a democracia enquanto um princípio político das sociedades. A autora discorre sobre a teoria elitista empreendida por Shumpeter:

“O ponto de partida de sua análise é um ataque à noção de teoria democrática como uma teoria de meios e fins. Democracia, afirma ele, é uma teoria dissociada de quaisquer ideais ou fins (...) democracia é um método político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, legislativas e administrativas e, portanto, não pode ser um fim em si mesmo, não importando as decisões que produzem sob condições históricas dadas (...) na medida em que se afirma uma ‘lealdade sem compromissos’ à democracia, supunha-se que o método cumprisse outros ideais, por exemplo, o de justiça” (PATEMAN, 1992:12)

O segundo modelo de democracia é denominado como o pluralista e tem como principal teórico Robert Dahl, que teve como referência a teoria elitista de democracia desenvolvida por Schumpeter, mas aponta o pluralismo como um modelo mais apropriado para as sociedades modernas. Esse autor entende que o poder não é necessariamente hierárquico, mas que está disperso em toda sociedade, existindo vários centros de poder e de disputa entre grupos com interesses distintos.

Segundo Dahl, alguns critérios democráticos são definidores para a existência de uma sociedade democrática, sendo eles “participação efetiva, igualdade no voto, aquisição de entendimento esclarecido, exercer o controle definitivo do planejamento e a inclusão dos adultos” (DAHL, 2001:50). Esses critérios devem ser garantidos para que os cidadãos tenham, de fato, condições de eleger e controlar os seus representantes e, mais do que isso, condições de tornarem públicos os seus interesses. O autor aponta, contudo, que alguns desses critérios serão garantidos de forma mais ou menos enfática no mundo prático, “tendo sempre em mente a nossa advertência comum: todas as verdadeiras democracias jamais corresponderão aos critérios democráticos” (DAHL, 2001:97).

O autor analisa a viabilidade do regime democrático em sociedades com grandes escalas, como as sociedades modernas que tem um alto nível de complexidade e desenvolvimento econômico, político e social. Partindo dessa reflexão, Robert Dahl elabora seis instituições políticas da democracia representativa moderna em grande escala, sendo elas “1. Funcionários eleitos; 2. Eleições livres, justas e freqüentes; 3. Liberdade de expressão; 4. Fontes de informação diversificadas; 5. Autonomia para as associações; 6. Cidadania inclusiva” (DAHL, 2001:99). Todas essas instituições políticas garantem, para o autor, o controle dos representantes eleitos e, além disso, a possibilidade de que cidadãos tenham autonomia para se organizarem em torno de interesses específicos.

Segundo Faria (1996), tomando como referência Held (1995), os pluralistas interpretam a democracia, de uma forma geral, “como um conjunto de estruturas institucionais que criam uma rica trama de políticas de interesses grupais e permitem, por meio da competição para influenciar e selecionar líderes políticos, o governo de múltiplas minorias” (FARIA, 1996:21). Essa trama, a qual se refere a autora, será viabilizada pelas instituições políticas de um regime democrático que foram apresentadas anteriormente e confere à teoria pluralista um olhar diferenciado para as possibilidades de organização da sociedade.

A democracia poliárquica é um sistema político dotado das seis instituições descritas acima e foi desenvolvida por Dahl como o sistema democrático mais viável para as sociedades modernas: “a democracia poliárquica é o governo democrático na grande escala do país ou estado-nação” (DAHL, 2001:106). Por isso, segundo Costa (2007), “a poliárquia se caracteriza por regimes políticos com baixos índices de coerção, elevados índices de persuasão e uma relativa autonomia dos indivíduos no que respeita ao poder constituído. Tal autonomia terá como consequência a mobilização de indivíduos ou grupos para a participação política” (COSTA, 2007:221).

Percebemos, dessa forma, que a participação política é um aspecto importante da democracia poliárquica, empreendida por Robert Dahl, mas algumas críticas foram a ela endereçadas pelo não reconhecimento das arenas participativas ou deliberativas (Faria, 1996) como mecanismo importante de articulação democrática. Sendo assim, a participação na teoria pluralista ainda está restrita às eleições representativas, através do voto.

Algumas críticas à noção de poder e participação na teoria pluralista são apresentadas por Held (1987), considerando que, apesar de existirem alguns avanços com relação à concepção elitista de democracia, a garantia de centros de poder e de disputa formados pelos cidadãos não assegura que os governos irão escutar os interesses de todos igualmente, nem tampouco viabilizá-las. A partir disso, o autor reflete que a classe política dificilmente irá “fazer alguma coisa que não seja comunicar-se com os líderes de tais centros; ser suscetível à influência de qualquer um que não sejam aqueles que ocupam posições de poder e fazer qualquer coisa sobre as questões em discussão” (HELD, 1987:82).

Os debates contemporâneos em torno da democracia apontam para os limites da concepção elitista hegemônica de meados do século XX, assentada estritamente nos mecanismos de representação, bem como do modelo pluralista na versão de Robert Dahl (1998), que prevê, em alguma medida, a ampliação das possibilidades de participação democrática (SANTOS E AVRITZER, 2003).

Mais além, os desenvolvimentos teóricos das últimas décadas recuperam a perspectiva de democracia vinculada à noção substantiva de bem comum. O debate contemporâneo aponta para dois aspectos que dificultam o exercício da democracia através da representação, sendo eles o da prestação de contas (*accountability*) e da representação das múltiplas identidades, já que o eleitorado ou a sociedade não são homogêneos e possuem demandas diversas (SANTOS E AVRITZER, 2003).

Como resposta às críticas endereçadas à concepção hegemônica de democracia até meados do século XX, duas tradições teóricas mais recentes podem ser identificadas respectivamente nucleadas em torno da democracia participativa e da deliberativa. Ambas as correntes têm em vista superar os limites de elitismo e pluralismo democrático compartilhando a premissa da validade dos mecanismos de representação e da necessidade de alargamento das práticas democráticas para além desses arranjos, indicando diferentes potenciais e alcances das diversas formas de participação e de deliberação. Além disso, essas tradições teóricas reconhecem a relevância dos mecanismos de representação, tendo em vista o aprofundamento democrático.

O campo da democracia deliberativa, conforme Chambers (2009), apresenta um cunho mais normativo que sugere formas por meio das quais se podem alcançar o

aprofundamento democrático, bem como criticar as instituições que não se colocam de acordo com os padrões normativos. A autora aponta que a democracia deliberativa “está focada nos processos comunicativos de formação da opinião e da vontade que precedem o voto” (CHAMBERS, 2009:241).

A teoria da ação comunicativa de Habermas (1989) constitui a base para os empreendimentos teóricos neste campo, conectando deliberação e democracia ancoradas no princípio de soberania popular. Segundo Faria (2005), esse autor introduz ao debate contemporâneo sobre democracia duas noções importantes: “1) as decisões políticas para serem legítimas não podem prescindir do debate público que, por sua vez, exige a interação de pelo menos dois participantes constituindo uma relação intersubjetiva calcada na argumentação e 2) para que tal argumentação ocorra e valide as decisões acordadas é necessária a presença de espaços públicos alternativos” (FARIA, 2005:42). Em outros termos, os processos comunicativos e de discussão coletiva sobre questões públicas devem compor o repertório de práticas e iniciativas democráticas de uma sociedade.

No final do século XVII, Habermans diferencia diversos sistemas sociais e desenvolve o conceito de esfera pública, que seria esclarecida e politizada, “cuja função é transmitir os acordos alcançados discursivamente na sociedade a estes sistemas, informando-os e, por vezes, influenciando-os sobre as disposições societárias” (FARIA, 2005:42). Sendo assim, esse espaço representa como uma possibilidade de contestação social, conferindo visibilidade a atores sociais que não necessariamente estão representados nas esferas políticas e administrativas.

De forma mais estrita, Habermas e outros autores desta corrente consideram a influência dos atores sociais e das questões por eles tematizadas no sistema político-institucional, mas não prevêm a possibilidade de participação em espaços e nos domínios formais de poder. Assim, em seu quadro teórico, o papel reservado aos atores societários circunscreve-se à dimensão de formação de vontade informal e à possibilidade de influência nos domínios institucionais. Contudo, outros autores neste campo admitem esta possibilidade, apontando a relevância das formas mais institucionalizadas de participação. Nesta linha, também podem ser destacados esforços de articulação entre as correntes de democracia deliberativa e participativa, como no caso de Fung (2004), que confere

importância dos desenhos institucionais endereçados e à deliberação e participação dos atores societários nas tomadas de decisão.

Já no campo da democracia participativa, a ênfase na participação remete à possibilidade de influência nas tomadas de decisão, quer por meio da atuação da sociedade civil na linha da mobilização, quer por meio da participação em instâncias institucionais criadas para este fim. A noção de participação ancorada nesta corrente aponta para duas perspectivas que devem ser melhores exploradas neste capítulo, sendo elas a da participação e da *accountability*. A discussão acerca dos arranjos participativos também será apresentada mais adiante, discorrendo brevemente sobre a experiência brasileira de democratização da relação entre Estado e sociedade civil.

1. Sociedade civil, empoderamento e participação social: a gramática das sociedades democráticas

Um aspecto importante para a legitimação de uma sociedade democrática no âmbito da democracia participativa está ligado à perspectiva da mobilização, que se refere ao poder e à capacidade da sociedade civil de organização e atuação político-social junto aos diversos atores e setores sociais, como o Estado e o próprio mercado. A mobilização social se dá através da articulação da sociedade civil organizada que identifica e exerce o seu papel de controle público e de reforço cotidiano da necessidade de serem criados e potencializados os espaços formais e informais de participação. Isto inclui a luta não apenas para o funcionamento e a legitimidade desses espaços, mas também a de garantir condições aos cidadãos de exercerem seu papel social de controle público.

É importante remetermos ao conceito de sociedade civil, que tem sido amplamente utilizado na contemporaneidade associado, comumente, aos processos de democratização das sociedades. Sua origem, segundo Avritzer (1994), está associada à tradução do conceito aristotélico de *Politike Koinomia* para o latim. Mais tarde, já no período medieval, o conceito de *societas civilis* não distinguia a sociedade do Estado, sendo que os primeiros autores modernos a utilizarem o termo com uma compreensão mais próxima à contemporânea foram Montesquieu, Paine e Ferguson (Avritzer, 1994).

A literatura aponta a contribuição de Hegel para a definição da sociedade civil como uma possibilidade de articulação para além da família e do Estado, onde surge “um

conjunto de instituições, o sistema das necessidades, a administração da justiça e as corporações. Tais instituições vão desempenhar um papel fundamental tanto no desenvolvimento da individualidade como na criação de uma nova forma de vida ética” (AVRITZER, 1994:33).

Por outro lado, Karl Marx, entende que a sociedade civil não tem a conotação de instituições intermediárias entre a família e o Estado: “pelo contrário, a sociedade civil se reduz ao sistema de necessidades, isto é, à economia capitalista, que de forma alguma pode ser considerada uma instituição intermediária na construção de uma vida ética” (AVRITZER, 1994:33). Para o autor, a contradição entre proprietários e não proprietários jamais seria superada pela construção de espaços intermediários – seria ideal a abolição do mercado, na perspectiva de fusão entre Estado e Sociedade (Avritzer, 1994). A leitura de Gramsci traz contribuições importantes para a construção desse conceito, que o elabora a partir de uma crítica simultânea a Hegel e a Marx:

“Ele será o primeiro autor a perceber a sociedade enquanto o lugar por excelência da organização da cultura e a propor um entendimento multifacetário das sociedades modernas, de acordo com o qual esta deve ser entendida enquanto interação de estruturas legais, associações civis e instituições de comunicação” (AVRITZER, 1994:34).

Seguindo a constituição histórica do conceito de sociedade civil na teoria política, é importante situar novamente a teoria habermasiana de ação comunicativa e sua perspectiva de análise a partir da dicotomia entre Estado e Sociedade. Segundo Scherer-Warren e Luchmann (2004:19), a ruptura desta dicotomia “se dá, na medida em que, denunciando e publicizando os problemas e injustiças sociais, a sociedade civil opera no âmbito público, porém diferente do Estado, ao mesmo tempo em que, ancorada na esfera privada, diferencia-se do mercado”.

Segundo Arato e Cohen (1994:156), o conceito habermasiano de mundo da vida “permite uma conceitualização da sociedade civil que não corresponde ao conjunto do sistema civil. A sociedade civil constitui uma dimensão do mundo da vida assegurada institucionalmente por um conjunto de direitos que a pressupõe ao mesmo tempo em que a diferencia das esferas da economia e do Estado”.

As correntes contemporâneas que discutem democracia, seja a participativa ou a deliberativa, enfatizam o papel da sociedade civil organizada no alargamento da

democracia. Na perspectiva de ambas as matrizes, os atores societários organizados desempenhariam um papel importante na produção de inovações e avanços no âmbito institucional e nas políticas públicas, voltadas para a inclusão social e ampliação dos direitos. O conceito de “sociedade civil” é discutido por Brasil (2007), referindo-se a Cohen e Arato (2001), quando coloca que “a sociedade civil, portanto, com suas associações e organizações intermediárias, constitui o espaço de aglutinação, de organização e de mobilização dos atores sociais, independentemente dos alvos e objetivos da ação coletiva”. (BRASIL, 2007, p.123).

“Cohen e Arato (2001) afirmam que a idéia de defesa e de democratização da sociedade é a melhor forma de caracterizar as formas contemporâneas de auto-organização, e o conceito de sociedade civil permite focalizar as formas de ação coletiva que emergem a partir dos segmentos mais reflexivos dos movimentos sociais, geralmente não baseadas no recorte de classe, tampouco assentadas na perspectiva de “destruição do Estado”, mas orientadas para a defesa e expansão dos domínios societários, e para as instituições legais, para o controle da economia de mercado e do Estado burocrático” (BRASIL, 2007, p.123).

A constituição de Estados democráticos, segundo Nobre (2004), se dá, basicamente, em duas arenas: a primeira “abrange a disputa em torno de macroestruturas que definiriam o quadro institucional mais abrangente de um regime democrático – eleições periódicas e livres, separação de poderes, regime de governo, respeito a direitos e garantias individuais etc” (NOBRE, 2004, p. 22). Esta arena, segundo o autor, não se restringe às esferas nacionais, havendo desdobramentos de disputas e relações internacionais. A segunda arena liga-se a mecanismos e possibilidades de criação de espaços formais de participação no âmbito da macroestrutura organizacional do Estado, conforme discorre o autor.

“A criação de novos espaços de participação e deliberação desafiam as macroestruturas de um regime democrático, tanto no sentido de desafiar sua capacidade de dar guarida a essas novas formas de participação como no sentido de, em determinados momentos, colocar em xeque a lógica do arranjo macroestrutural em vigor” (NOBRE, 2004, p. 22).

De acordo com esta concepção, um Estado democrático deve – para além de seus mecanismos comuns à democracia representativa – instituir espaços para a participação da sociedade civil e exercício da cidadania, conforme os pressupostos teóricos da democracia participativa. Neste contexto, o exercício democrático pressupõe a existência de uma

cultura política e institucional que viabilize a participação cidadã ou o protagonismo da sociedade civil na tomada de decisão e constituição de agendas públicas.

Observa-se que, pragmaticamente, a democracia, a cidadania e a luta pela conquista de direitos (civis, políticos e sociais) relacionam-se de forma direta e historicamente, sendo construídas através de um processo constante de tensões e transformação sociais, conforme aponta Nobre (2004).

“Pois o nascimento da democracia de massas vem precedido em pelo menos dois séculos pelo estabelecimento de direitos no seu sentido moderno da expressão, de modo que a reconstrução desse vasto processo tem de ser entendido a partir do vínculo histórico da democracia com essa criação de novos direitos – vínculo que recebeu na modernidade o nome de “cidadania” – pois mostra que a democracia no seu sentido contemporâneo é também indissociável de lutas sociais pela conquista de direitos. (...) E pode-se observar esse vínculo histórico entre democracia, direitos e lutas sociais na conquista sucessiva de direitos civis, direitos políticos e direitos sociais” (NOBRE, 2004, p. 25).

Verificamos, contudo, que a conquista ou garantia de direitos não assegura o pleno exercício da cidadania (ou o gozo desses direitos), sendo importante, dentre outros fatores, a criação de instrumentos para seu integral exercício, assim como a ruptura de paradigmas sociais, culturais e políticos. Nessa perspectiva, a participação torna-se um direito de cidadania, exigindo que sejam assumidas responsabilidades para o seu pleno exercício, tanto do ponto de vista da própria sociedade como também do Estado democrático.

“Neste ponto, vê-se que o exercício da democracia depende não apenas de sua garantia por meio de direitos, mas também de uma *cultura política democrática* que lhe dê sustentação. Sendo assim, além das barreiras materiais que impedem o efetivo exercício de direitos, há ainda outras igualmente importantes” (NOBRE, 2004, p. 26).

Verifica-se que a criação de uma cultura democrática e de condições institucionais que viabilizem o exercício da cidadania e da participação envolve aspectos organizacionais ligados à administração pública, como também o envolvimento político de todos os atores sociais. Este envolvimento traz à arena social novos desafios, sendo relevante pontuar os três aspectos que dão sentido à participação e à concepção de controle democrático, segundo Behring e Boschetti (2007), quando citam Silva, Jaccoud e Beghin (2005).

“a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e c) a sociedade, por

meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público” (BEHRING E BOSCHETTI, 2007, p. 178).

A participação social se apresenta, dessa forma, como uma possibilidade de democratização do processo decisório e de viabilização às lutas sociais por maior equidade. Configura-se, assim, um momento específico de participação cidadã, diferenciado da “participação social e comunitária” já que “não objetiva a mera prestação de serviços à comunidade ou à sua organização isolada. Tampouco se trata de simples participação em grupos ou associações para interesses específicos ou expressão de identidades” (TEIXEIRA, 2001, p. 31).

“A participação cidadã é o processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação” (TEIXEIRA, 2001, p. 32-33).

Podemos remeter a Brasil (2007), quando assinala que a participação cidadã “refere-se à intervenção dos agentes sociais no curso das atividades públicas de diversas formas, que permitem sua influência nas decisões estatais ou na produção de bens públicos, constituindo expressão de interesses sociais”. (BRASIL, 2007, p. 127). A autora completa citando TEIXEIRA (2000).

“A participação cidadã refere-se a um ‘processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se definem pelo fortalecimento da sociedade civil através da atuação organizada de indivíduos, grupos e associações.’” (BRASIL, 2007, p. 127).

Os processos de mobilização e de participação, ancorados em uma perspectiva de participação cidadã, são favorecidos em sociedades que estão em processo de amadurecimento democrático-participativo. Isso, segundo Held (1987) e a partir de reflexões empreendidas por Pateman, Rousseau e J. S. Mill, se relaciona à democracia participativa, pois essa “engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política, reduz o senso de distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para a formação de um corpo de cidadãos ativos e

conhecedores, capazes de ter um interesse mais agudo nos assuntos governamentais” (HELD, 1987, p. 233).

A noção de participação, nesse sentido, envolve a dimensão de empoderamento, um conceito contemporâneo incipiente e que está em processo de amadurecimento teórico-metodológico. A literatura a respeito do assunto apresenta um leque de possibilidades para a categoria *empowerment*, que pode ser aplicado em diversas áreas do conhecimento, como economia, administração, desenvolvimento comunitário e saúde.

No caso da aproximação teórica a qual este trabalho propõe, verificamos que pode ser entendido como o “processo de fortalecimento dos recursos e da capacidade das comunidades pobres e excluídas, de forma a dotá-los de condições de participar da implementação de políticas públicas e ativamente do processo deliberativo, e de responsabilizar as instituições e atores envolvidos por tais deliberações, tornando-as mais transparentes e efetivas” (CÔRREA & LUBAMBO, 2005, p.259). Podemos aproximar o conceito de empoderamento não apenas às comunidades pobres ou excluídas, mas também à sociedade civil organizada e movimentos sociais, envolvendo a capacidade de disputa da agenda pública. Horochovisky e Meirelles (2007) apontam para essa relação:

“Numa perspectiva emancipatória, empoderar é o processo pelo qual indivíduos, organizações e comunidades angariam recursos que lhes permitam ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão. Nesse sentido, equivale aos sujeitos terem poder de agenda nos temas que afetam suas vidas. Como o acesso a esses recursos normalmente não é automático, ações estratégicas mais ou menos coordenadas são necessárias para sua obtenção”. (HOROCHOVISKY & MEIRELLES, 2007, p.486)

É importante a contribuição de Perkins e Zimmerman (1995:1), que definem o empoderamento como “um construto que liga forças e competências individuais, sistemas naturais de ajuda e comportamentos proativos com políticas e mudanças sociais”. Pode-se, então, pensar o empoderamento como um produto de processos políticos no âmbito dos indivíduos e dos grupos, que envolve uma mudança cultural, política e institucional na relação entre Estado e Sociedade.

O tema do empoderamento liga-se diretamente ao tema da participação nesse sentido, pois envolve três componentes importantes e que dão consistência à participação, sendo eles: redução na assimetria de informações; redução nos custos de oportunidades de participação e ampliação do poder de barganha (Melo, 2003). Esses fatores contribuem para

o aprimoramento da capacidade de ação da sociedade, com relação ao Estado, e são estratégicos para garantir qualidade para as interações entre os atores. Percebe-se, que “um canal de participação novo que é introduzido em virtude da ação coletiva bem-sucedida se constitui ele próprio um forte incentivo para a organização” (CÔRREA & LUBAMBO, 2005, p. 261), tendo como resultado a capacidade de ação dos setores pobres e dos movimentos sociais aprimorada.

A literatura traz algumas contribuições para a análise das características desses canais de participação que tenham como objetivo promover o empoderamento dos cidadãos e a participação social. Podemos verificar a existência de alguns pré-requisitos básicos e algumas condições facilitadoras para o empoderamento como aspectos imprescindíveis em um desenho institucional, conforme propõe Melo (2003).

Quadro 1 – Empoderamento: estratégias, pré-requisitos e condições facilitadoras

Estratégias	Pré-requisitos para efetividade	Condições facilitadoras
Instituir consultas aos grupos pobres e excluídos	Publicização apropriada de informações/ Capacitação de participantes/ Inexistência de barreiras de acesso à participação/ Mecanismo institucionalizado e não-esporádico/ Burocracias comprometidas com estruturas participativas	Confiança e legitimidade da iniciativa
Criar mecanismos inclusivos de tomada de decisão coletiva / deliberação	Publicização apropriada/ Burocracias comprometidas com estruturas participativas/ Capacitação dos atores/ Capacidade de interlocução/ Estabilidade e especialização dos participantes/ Perda de se não houver encaminhamento das decisões	Alto grau de institucionalização dos mecanismos (leis e estatutos)/ Baixa polarização/ Confiança entre os atores/ Sociedade civil ativa/ Capital social no setor público
Aumentar a capacidade de monitoramento e fiscalização	Transparência e disseminação de informações/ Alta capacidade cognitiva dos participantes/ Burocracias comprometidas com estruturas participativas	Alto grau de institucionalização/ Sociedade civil ativa e organizações especializadas/ Democracia com ativismo judicial/ Capital social no setor público
Promover o controle com responsabilização (<i>accountability</i>)	Publicização apropriada/ Burocracias comprometidas com estruturas participativas/ Capacitação dos atores/ Capacidade de interlocução/ Estabilidade e especialização dos participantes/ Estruturas de execução de decisões bem estabelecidas/ Capacidade de punição efetiva de desvios	Democracia com ativismo judicial/ tribunais de contas ativos/ Ambientes marcados por forte articulação de setores populares com instituições formais/ Capital social no setor público
Gestão direta de programas	Capacidade institucional de elaborar propostas/ Capacidade institucional para gerir projeto/ Estrutura de responsabilização dos resultados/ Burocracias comprometidas com estruturas participativas	Alto grau de responsabilização/ Estabilidade político-institucional/ Regras estáveis (de financiamento e desembolso, etc.)/ Capital social no setor público

Fonte: Melo (2003), p. 16.

Analisando os critérios que contribuem para o empoderamento fica evidente que o desenho institucional que dá sustentabilidade para um processo de participação e controle das ações do Estado é fundamental para o sucesso ou não-sucesso de uma iniciativa criada com essa finalidade. Isso significa que diversos fatores, pré-requisitos e estratégias devem ser garantidos para que seja possível o empoderamento do cidadão e o fomento ao controle das ações estatais.

Fica evidente que a publicização das informações sobre a atuação pública; a existência de burocracias comprometidas com a participação; a capacitação dos atores que participam do processo; e a habilidade de estabelecerem interlocução são alguns critérios recorrentes para contribuírem com um processo de empoderamento e qualificação dos cidadãos. O poder público, nesse contexto, exerce um papel importante para contribuir com essas perspectivas.

O processo de empoderamento da sociedade através da participação social é possível a partir de mudanças institucionais, o que pode ser “algo dispendioso, tanto do ponto de vista da ação coletiva quanto da perspectiva relativa à mobilização de recursos políticos” (CÔRREA & LUBAMBO, 2005:260). Podem ser destacados, assim, alguns desafios apresentados para que sejam garantidas condições políticas e organizacionais para o exercício da participação e empoderamento de cidadãos.

O primeiro conjunto de problemas “refere-se à capacidade organizacional dos grupos pobres e os problemas severos de ação coletiva que enfrentam – os custos da mobilização e da participação” (CÔRREA & LUBAMBO, 2005:262), que podem ser desde impedimentos corriqueiros como custos financeiros para a participação (como transporte) até de fomento técnico, político e/ ou institucional. A segunda classe de problemas refere-se às questões do controle “ou mais amplamente, aos problemas de controle social. Nesse caso, a questão do acesso à informação é igualmente fundamental. (...) A informação está assimetricamente distribuída entre os grupos pobres e não pobres (ou excluídos e não-excluídos) da população, ou mais especificamente, entre não governantes e governantes e gestores.” (CÔRREA & LUBAMBO, 2005, p. 263). Seguindo essa lógica, o empoderamento deve possibilitar que cidadãos exerçam o controle dos governos, sendo importante a garantia de condições para a participação e o acesso à informação dos atos governamentais.

Considerando que o empoderamento social é possível a partir de inovações institucionais criadas para esse fim (como os conselhos de políticas e orçamentos participativos, por exemplo), os autores apontam dois pressupostos que envolvem esse processo:

- a) primeiro assinala que a promoção da participação e do empoderamento são valiosos em si mesmos, independente de seu impacto sobre a eficiência e eficácia nas políticas públicas. Isto significa reconhecer o empoderamento como objetivo da política e como parte integrante do desenvolvimento, entendido como um processo de expansão do que Sen denominou de ‘capacidades’. As capacidades incluem todas as condições que permitem aos indivíduos exercerem escolhas, ampliando assim o escopo de seu conjunto potencial e capacitário (*capacity set*).
- b) o segundo defende que o empoderamento também deve ser promovido pelos efeitos importantes que produz sobre a sociedade. Estudos sobre capital social apontam que a ampliação da participação, do controle social da transparência tem efeitos sobre a eficiência das políticas públicas, dentre esses a redução da apropriação privada de recursos públicos e a corrupção em suas formas mais variadas. A participação pode também gerar *inputs* essenciais para o processo decisório servindo como mecanismo de feedback, de acordo com Smulovitz e Walton (2003), durante a implementação de políticas e programas, permitindo ajustes e correções. (CÔRREA & LUBAMBO, 2005, p. 260)

Vimos, dessa forma, que o empoderamento e a participação tomam, a princípio, uma conotação política (que está associada à aquisição de capacidades e do desenvolvimento de habilidades para que cidadãos façam suas escolhas em sociedade) e uma conotação pragmática (que considera os resultados do desenvolvimento das capacidades de cidadãos causados na gestão e funcionamento das políticas públicas e do Estado). Nesse cenário, o desenvolvimento de capacidades com vistas a contribuir com a atuação da sociedade civil para deliberação e controle da agenda pública torna-se central.

2. Accountability e o controle público

O controle da ação estatal sempre esteve como pano de fundo das diversas correntes e teorias da administração pública e a noção de *accountability* avança e amplia o debate nesse campo. Essa questão pode ser observada a partir das diversas possibilidades de relações a serem estabelecidas entre sociedade e Estado e, conseqüentemente, sobre o papel da sociedade civil no controle público e na definição da agenda estatal.

Os controles clássicos são aqueles instituídos pelos constitucionalismos em suas diversas variantes “porque los supuestos en que se fundan son aquellos sobre los que se construyó la teoría democrática. En ese sentido, son clásicos porque constituyen uno de los

principios en que se funda la concepción democrática del poder” (Groisman e Lerner, 2000:75). Segundo estes mesmos autores, os mecanismos de controle consistem de um lado na “distribución o reparto entre quienes lo ejercen (el poder) para evitar su concentración, y por otra, en el control que los destinatarios de esse poder tienen derecho a practicar sobre sus mandatarios” (Groisman e Lerner, p. 75, 2000). Nessa perspectiva, a relação entre os mecanismos de controle e o exercício da *accountability* se aproxima: criam-se instrumentos de checagem e responsabilização dos atos governamentais, contribuindo para a transparência e controle público.

De uma forma geral, os controles clássicos se constituem a partir de uma série de mecanismos e instrumentos criados pelo Estado de Direitos para que seja possível evitar o abuso de poder por um lado e por outro, assegurar garantias aos cidadãos (Groisman e Lerner, 2000). Esse tipo de controle é desenvolvido a partir de estruturas hierárquicas, sendo que “los controles administrativos clásicos son ejercidos normalmente por burócratas. Podemos encontrar un conjunto de procedimientos e control en los ámbitos administrativo, legislativo y judicial, atendiendo a la competencia atribuida a los tres poderes constitucionales” (Groisman e Lerner, p. 76, 2000)

Uma das críticas à concepção de democracia representativa liga-se a não prestação de contas das ações do Estado à sociedade ou aos eleitores – ou a insuficiências desses mecanismos quando consideramos o sistema eleitoral o cerne da democracia. Adotando o pressuposto da participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão e de discussão da agenda pública, devemos remeter aos conceitos e às formas contemporâneas de *accountability*.

Essa noção pressupõe a existência de poderes e a necessidade de controle de seus atos, seja pelo cidadão ou entre os próprios entes governamentais. Segundo Bronzo (2000), o termo pressupõe duas conotações básicas: “a) a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), ou seja, a obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus atos e b) a capacidade (*enforcement*) das agências de *accountability* (*accounting agencies*) de imporem sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos” (BRONZO, 2000:1).

O conceito de *accountability*, segundo o Consejo Científico Del CLAD (2000), está fortemente ligado às noções de controle e prestação de contas.

“Significa, precisamente, que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor (o meta-valor) político depende de dos factores. Primero, de la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de su sociedad, ya que una fuerte apatía de la población respecto a la política hace inviable el proceso de accountability. En segundo lugar, es necesario construir mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, no sólo mediante las elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes” (Consejo Científico Del CLAD, p. 31, 2000)

A revisão da literatura aponta três tipos de formas de *accountability* – a vertical, horizontal e societária – ambos empreendidos por O’Donnell (1998) e posteriormente estudados por inúmeros teóricos no país e no mundo. Do ponto de vista da democracia participativa, o conceito de *accountability societal* ou societária toma uma conotação mais distinta à parte das perspectivas de *accountability* vertical ou horizontal, dando um aspecto mais democrático ao termo.

“A *accountability societal* é um mecanismo não eleitoral, embora vertical, de controle que se baseia nas ações de um conjunto múltiplo de associações, movimentos ou na mídia cujos objetivos são expor atos governamentais ilegais, colocar novas questões na agenda pública ou influenciar e rever decisões políticas que são implementadas pelos representantes públicos” (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000, p. 7).

A *accountability* societária reconhece os mecanismos institucionais e políticos disponíveis aos cidadãos para controlar resultados da atuação governamental para além do sistema eleitoral (característico da concepção de democracia representativa). Essa interpretação contribui para a criação de uma cultura democrática de participação, que seja permanente.

Esta possibilidade ultrapassa os processos de *accountability vertical*, já que esse tipo de *accountability* refere-se ao processo de controle da sociedade e seu poder de dar respostas às ações do Estado através do instrumento eleitoral, ou seja, das eleições. É como se a sociedade controlasse a ação governamental e desse o seu retorno ou interviesse política e institucionalmente através do voto.

Existem também os instrumentos de *accountability horizontal*: os *checks and balance* ou o exercício do controle entre os próprios poderes governamentais e liga-se à capacidade dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) de se fiscalizarem e controlarem mutuamente.

A noção de *accountability societal*, contudo, compreende de forma mais legítima alguns dos importantes processos da contemporaneidade, já que se verifica a necessidade de ampliar o controle e a participação do cidadão para além do período eleitoral. Os autores Smulovitz e Peruzzotti (2000) fazem a relação entre as várias abordagens de *accountability* como descrito abaixo.

A accountability societária não depende nem do voto individual nem do sistema de checks and balance entre as agências do Estado para realizar o controle. Para ser efetiva, a accountability societária requer uma sociedade civil organizada, capaz de exercer influência no sistema político e na burocracia pública. Na compreensão tradicional do conceito de accountability, a sociedade civil é ignorada como um ator significativo da vida pública e a sociedade é vista como uma agregação não articulada de preferências individuais dos cidadãos isolados. A noção de accountability societária enfatiza, ao contrário, a dimensão associativa do conceito de cidadania, ou seja, o aspecto organizacional de um público de cidadãos que tem as associações cívicas, os movimentos sociais e as ONGs como seus elementos importantes. (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000, p. 7).

Verifica-se também que “os governos democráticos são accountable não só quando eles seguem os procedimentos constitucionais, mas também quando eles agem de acordo com as preferências dos cidadãos” (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000, p. 3). O processo de participação da sociedade civil no planejamento, implementação e avaliação das matérias públicas – seja no que tange a políticas públicas (no âmbito do Executivo) ou legislações e normatizações (no âmbito do Legislativo) – toma uma grande dimensão na contemporaneidade enquanto instrumento político de se tornarem públicas as demandas sociais.

Existe, desta forma, um movimento para que a sociedade ocupe e dispute a agenda pública a partir de sua avaliação da realidade, visto que o cidadão enquanto usuário das políticas públicas ou os movimentos sociais como importantes catalisadores de demandas sociais, têm condições para exercer esse papel de controle e construção da agenda governamental, segundo recorrente análise da literatura sobre participação.

A partir desse processo, é possível incorporar demandas da sociedade na agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos, incluindo aqui o planejamento e acompanhamento da execução orçamentária dos Estados e/ou as prioridades de alocação de recursos nas leis orçamentárias. O controle público ultrapassa o mecanismo eleitoral, bem como a sua periodicidade, que é definida a partir dos

términos de mandatos e governos. Na perspectiva da *accountability societal*, a atuação da sociedade civil deve ser continuada, na esfera pública e a partir das demandas sociais.

3. Arranjos institucionais participativos no Brasil: a busca pela participação social e pelo exercício da *accountability*

A participação da sociedade civil na arena pública – mais especificamente no planejamento, na gestão e no controle das políticas públicas – é recente em nosso país. A redemocratização do Brasil, após um período fortemente marcado pelo autoritarismo do Estado militar, amplia as possibilidades de organização dos cidadãos e de sua participação em canais institucionalizados. A universalização de direitos civis, políticos e sociais é garantida pela Constituição Federal de 1988, que também institui importantes princípios de gestão e organização do Estado, dando destaque para aqueles de cunho democratizante das relações entre Estado e sociedade.

A partir desse contexto, há um processo de ampliação dos espaços para exercício da democracia participativa para além dos mecanismos formais de representação, tais como as eleições. No âmbito do Poder Executivo podem ser identificadas diversas iniciativas que ao longo da história puderam ser experimentadas e consolidadas, como é o caso dos conselhos setoriais e temáticos, além dos orçamentos participativos. Já no âmbito do Poder Legislativo, alguns canais e mecanismos de participação da sociedade civil podem ser verificados, mas muito precisa ser desenvolvido para que a democracia participativa seja consolidada no país. Podemos citar a criação de comissões temáticas de participação e realização de audiências públicas demandadas pela sociedade civil, além do mecanismo de participação garantido no texto constitucional de 1988, que é a iniciativa popular de proposição de legislações.

A construção de um Estado democrático através de uma Constituição Cidadã, somada ao intenso processo de qualificação da atuação dos movimentos sociais traz à arena pública novos atores sociais e desafios. Torna-se necessária a criação de instrumentos e estratégias que institucionalizem o processo de participação da sociedade civil em instâncias criadas para este fim, conferindo legitimidade a esse processo. Estes espaços podem ser denominados como “Públicos Participativos”, conforme Avritzer e Wampler (2004).

“Com o advento das eleições competitivas, atores da sociedade civil se conectaram com políticos e partidos para promover a institucionalização de processos de tomada de decisão capazes de oferecer oportunidades para cidadãos deliberarem sobre propostas de políticas públicas. (...) Isto é, os novos atores e seus aliados políticos institucionalizaram suas estratégias e práticas em sistemas de produção participativa de decisões, criando, assim, uma nova esfera de deliberação e negociação que aqui se conceitua como Públicos Participativos” (Avritzer e Wampler, 2002:212).

A contribuição dos públicos participativos pode responder uma das críticas endereçadas à esfera pública habermasiana. Faria (2005), a partir de reflexões de Avritzer, aponta que “o conceito de esfera pública não oferece uma estrutura alternativa para a democracia porque ele não consegue transformar a retomada da dimensão pública em uma estrutura da prática democrática. (...). Desta forma, a esfera pública habermasiana não produz nem decisão nem deliberação no interior do sistema político” (FARIA, 2005:76), o que é uma das propostas dos públicos participativos.

No mesmo sentido, Lüchmann e Borba (2008:64-65) apontam que os desenhos institucionais participativos “configuram-se em estruturas de oportunidades políticas que propiciam a inserção de grupos sociais historicamente excluídos nos processos participativos”. Um desenho institucional que promova a participação social, dessa forma, necessariamente está ligado a um aparato organizacional e a condições políticas que dêem viabilidade às suas deliberações.

Diante desse cenário, a participação social está diretamente relacionada à capacidade de articulação política e institucional da sociedade civil, ao empoderamento de cidadãos e ainda, aos desenhos institucionais criados por sociedades e governos com essa finalidade. O empoderamento, nesse caso, está associado ao desenvolvimento de capacidades de articulação e engajamento do cidadão na vida coletiva, com vistas à participação ativa da implementação de políticas públicas e deliberação nos processos decisórios da agenda pública (Côrrea e Lubambo, 2005). Completando essa análise, verificamos que “impactos sobre o processo de empoderamento são possíveis a partir de arranjos institucionais adequados” (CÔRREA & LUBAMBO, 2005:261). Isso significa que “o arcabouço institucional começou a ser apresentado como um fator determinante para desencadear uma sinergia entre Estado e sociedade e, até mesmo, fomentar a participação cívica” (CÔRREA & LUBAMBO, 2005:259).

O estudo, pesquisa e análise de arranjos institucionais participativos são fundamentais para a reflexão das relações entre Estado e sociedade civil na contemporaneidade, verificando, inclusive, de que forma estas manifestações estão presentes nas várias esferas e poderes do governo. Fica reconhecida a importância de implementação de arranjos institucionais no âmbito da gestão pública que sejam capazes de garantir o diálogo entre sociedade e Estado; contribuir para o empoderamento de cidadãos e, conseqüentemente, para sua participação na deliberação da agenda governamental; potencializar as formas de controle, prestação de contas e responsabilização da ação estatal.

Vimos, então, que a partir da Constituição Federal de 1988 tem sido instituída no país uma multiplicidade de instâncias participativas, como os conselhos de políticas públicas e outros órgãos colegiados, as conferências, os orçamentos participativos, as audiências públicas, dentre outras, sobretudo no âmbito local.

Serão abordados de forma breve² alguns aspectos pertinentes aos conselhos – diante de sua relevante disseminação no país – e ao orçamento participativo – ante sua metodologia de participação e tomada de decisões. Sobre esses canais de participação, Avritzer (2007) aponta que “as instituições participativas que realmente influenciaram as políticas públicas no Brasil democrático são os conselhos de política e os orçamentos participativos” (AVRITZER, 2007, p. 411).

Os conselhos de políticas públicas são inovações institucionais originadas no processo de democratização brasileira que buscam articular participação, deliberação e controle sobre o Estado e que têm tido importante papel na formação das agendas políticas. Santos (2000) apresenta algumas características destas instâncias.

“Esses conselhos têm uma importante característica, que é a sua natureza deliberativa, sendo espaços efetivos de decisão política acerca da gestão de determinada política pública, ou seja, suas decisões tratam da gestão de bens públicos, do estabelecimento de diretrizes e estratégias de ação, das definições de prioridades (inclusive orçamentárias), da regulação e da normatização das ações de determinada área de política pública e do controle público sobre o Estado”. (SANTOS, 2000, p. 29).

² Não cabe, neste trabalho, aprofundar a discussão e apresentar de forma abrangente os avanços, potencialidades ou dificuldades na implementação e atuação dos conselhos ou do orçamento participativo, mas pontuar a importância destas instâncias enquanto espaços formais que contribuem para a consolidação da democracia participativa na sociedade brasileira.

Segundo Tatagiba (2002), com base na pesquisa do Instituto de Pesquisas Aplicadas (Ipea), existem, basicamente, três tipos de conselhos no Brasil, sendo eles os conselhos de programas, políticas ou temáticos, conforme a caracterização abaixo.

“Os conselhos de programas vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto ao seu escopo e clientela. Em geral, articulam ou acumulam funções executivas no âmbito do respectivo programa (...). A participação aqui, em geral, além de acolher a clientela-alvo ou beneficiária, contempla também as parcerias e sua potência econômica ou política. Exemplos são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação (...).

Os conselhos de políticas ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais (...) são, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas do planejamento e fiscalização das ações (...). Neste grupo situam-se os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente (...).

Os conselhos temáticos, sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Os formatos são muito variáveis, embora, em geral, tendem a seguir as características principais dos conselhos de políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade civil e a assunção de responsabilidades públicas. Neste grupo, incluem-se os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, Esportes, de transporte (...). (TATAGIBA, 2002, p. 51).

Com relação à existência dos conselhos no Brasil, Torres (2007), se referir aos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), afirma que em 2001 havia 28.216 conselhos no país, sendo que maior parte deles eram de políticas públicas: Saúde (5.426), Assistência Social (5.178), dos Direitos da Criança e do Adolescente (4.306) e de Educação (4.072). Em seguida, verificamos a existência de conselhos temáticos: Trabalho e Emprego (1.886), Meio Ambiente (1.615) e Turismo (1.226), dentre outros. Ao analisar a proliferação de conselhos no país, principalmente a partir da década de 90, Avritzer (2007) aponta, contudo, que os dados do IBGE “não distinguem entre a informação sobre a presença de conselhos e sua efetividade, pensada pela sua capacidade de pautar a deliberação da política pública a ela vinculada” (AVRITZER, 2007, p. 413).

A literatura pertinente ao tema da criação e da implementação dos conselhos ao assunto apresenta diversos potenciais e avanços para a participação democrática no país,

mas também críticas e limites à atuação dessas instâncias de participação. Acerca da problemática, discorre Behring e Boschetti (2007).

“Para realizar uma análise da experiência do controle democrático, há que, gramscianamente, aliar o pessimismo da razão e da análise crítica com o otimismo da vontade. Nessa direção, observamos que se os Conselhos têm grandes potencialidades como arenas de negociação e de propostas e ações que podem beneficiar milhares, milhões de pessoas, e de aprofundamento da democracia, há também dificuldades para a realização dos sentidos da participação (...)” (BEHRING E BOSCHETTI, 2007, p. 178).

Tatagiba (2002) entende e caracteriza a atividade democrática através dos conselhos como um arranjo institucional contemporâneo, com muitas potencialidades e limites e que agrega diversos interesses em uma arena pública de negociação. Nesse aspecto os conselhos têm o seu papel de controle e exercício da *accountability*, pois se configuram como um espaço permanente de debate e controle público, além de exercer um papel importante de responsabilização das ações dos gestores e burocratas.

“Os conselhos gestores representam um importante avanço na construção de formas mais democráticas de gestão dos negócios públicos, mas seu potencial e âmbito de atuação são naturalmente limitados. Os conselhos têm seu papel a desempenhar no controle da gestão pública e na democratização das relações sociais e políticas, mas também têm limites que lhe são inerentes, como, por exemplo, a sua natureza setorial e fragmentada”. (TATAGIBA, 2002, p. 100)

A autora completa a análise apontando as perspectivas desta atividade na concretização da democracia participativa no país, entendendo que essa é uma experiência prática de democratização das relações entre Estado e sociedade e aprofundamento da democracia no Brasil.

“A institucionalização da participação popular nas políticas públicas foi um grande avanço, uma conquista importante dos setores democráticos à qual é preciso dar conseqüência e efetividades na prática concreta. Se os desafios, como vimos, são imensos, grande tem sido também a criatividade na busca de soluções. Apenas o tempo será capaz de dizer se esses esforços serão suficientes, ou se os constrangimentos e as limitações atuais inviabilizarão os conselhos como um dos campos de luta dos setores progressistas pela ampliação e aprofundamento da democracia no Brasil” (TATAGIBA, 2002, p. 100).

Outro mecanismo de participação social muito pesquisado no meio acadêmico refere-se ao orçamento participativo que, segundo Avritzer (2007), teve sua principal experiência a partir da década de 90, em Porto Alegre e, após, em Belo Horizonte e Recife.

O orçamento participativo é uma forma de balancear a articulação entre representação e participação ampla da população através da cessão da soberania por aqueles que detêm enquanto resultado de um processo eleitoral. A decisão de iniciar o OP é sempre do prefeito. A soberania passa a ser partilhada com um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de livre participação. Todos os cidadãos se tornam, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação. (AVRITZER, 2007, p. 414).

Segundo este mesmo autor, no ano de 2007, existiam 170 experiências de orçamento participativo no país, sendo que, até 1997, haviam 53. Este quadro marca que “em relação às experiências de participação como do OP é que elas têm se ampliado no Brasil tanto no seu número, quanto na sua influência política” (AVRITZER, 2007, p. 415). Isto porque esta atividade “originalmente parte de um repertório político de partidos de esquerda, em especial do Partido dos Trabalhadores, sendo que essas experiências hoje atingem um espectro do centro e da esquerda e envolve um número significativo de partidos políticos” (AVRITZER, 2007, p.415).

Esta característica eminentemente política da implantação do Orçamento Participativo se deve, dentre outros fatores, ao fato de que “não foi especificamente previsto pela Constituição de 1988 e não foi regulamentado por Lei Federal, estadual ou municipal” (VITALE, 2004, p. 243).

Sobre os predicados da participação e efetividade de sua implementação, Vitale (2004) aponta que “nem todas as experiências apresentam a mesma qualidade. Algumas sendo mais bem-sucedidas do que outras. Entre vários fatores (...) destaca-se a vontade política do prefeito em efetivamente compartilhar a gestão orçamentária diretamente com a população” (VITALE, 2004, p. 244). A autora completa sua avaliação, colocando que “no mesmo sentido, a introdução do orçamento participativo interfere no Poder Legislativo, podendo também significar, para certos vereadores, perda de poder” (VITALE, 2004, p. 244).

Tanto a implementação dos conselhos quanto dos orçamentos participativos apontam para conquistas, avanços e limites do pleno exercício da democracia participativa

e da *accountability*. Nesses aspectos observamos que as duas experiências promovem o controle público, o estreitamento dos vínculos democráticos e deliberativos da agenda pública, além de ser uma oportunidade para que o Estado seja mais *accountable*, agindo de acordo com as preferências e demandas dos cidadãos.

O tensionamento entre Estado e sociedade civil na construção da democracia participativa no Brasil possibilitou que fossem criados espaços para o exercício da participação social, sendo importante “apontar a pluralização dos formatos no Brasil hoje. Estes formatos não se restringem aos conselhos e aos orçamentos participativos. Existem audiências públicas de diversos tipos ligadas a políticas desenvolvidas nos âmbitos estadual e federal” (AVRITZER, 2007:416).

A literatura aponta para a importância e o papel da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais para a construção e consolidação dessa trajetória de democratização entre Estado e Sociedade. Torna-se relevante para este trabalho dedicar atenção especial à teoria dos movimentos sociais, pois o tensionamento para a construção de uma sociedade democrática no país está relacionado às suas formas de organização política e institucional.

O próximo capítulo identifica as diferentes matrizes teóricas sobre os movimentos sociais, explorando suas características e especificidades, além de construir uma proposta teórico-metodológica para uma análise posterior sobre a relação entre os arranjos participativos e movimentos sociais. Esta reflexão será importante para entendermos quais as implicações possíveis dessa relação, como por exemplo, o empoderamento do Movimento Social ou a ampliação de sua capacidade de negociação e de incorporar na agenda pública suas pautas coletivas e de reivindicações.

Capítulo II – As Teorias sobre Movimentos Sociais e suas características no Brasil

A produção acadêmica sobre movimentos sociais ganhou espaço a partir da década de 60, diante de sua visibilidade na sociedade e de seu papel reivindicatório para a garantia de direitos sociais. De uma forma geral, os estudos nesta área buscam apreender o próprio conceito de movimentos sociais, como também, analisar empiricamente a dinâmica destes movimentos à luz dos paradigmas teóricos que lhe dão sustentação.

Agregar a discussão de participação social, empoderamento e *accountability* na contemporaneidade requer o entendimento sobre os processos políticos, sociais e culturais ocorridos nas sociedades modernas para construção e desenvolvimento dos movimentos sociais em sua diversidade. O presente capítulo identifica os principais paradigmas clássicos e contemporâneos sobre movimentos sociais, já que cada um oferece um leque de entendimentos do que eles sejam e a que tipo de manifestação social se referem (Gohn, 1997).

É importante verificarmos que os paradigmas difundidos na América do Norte, Europa e América Latina estão relacionados com “contextos históricos específicos, sendo as lutas e os movimentos sociais correspondentes a eles” (Gohn, 1997:13). O processo de análise das realidades nacionais, locais ou regionais definiu diferentes posturas teóricas e metodológicas, sendo que “na Europa e América do Norte estas posturas geraram teorias próprias. Na América Latina as posturas metodológicas foram híbridas, geraram muitas informações, mas o conhecimento produzido foi orientado basicamente pelas teorias criadas em outros contextos” (Gohn, 1997:14). É possível identificar, contudo, que a partir da década de 90 houve um processo de grande intercâmbio entre pesquisadores, o que contribuiu para o diálogo e construção de novas abordagens a respeito dos movimentos sociais.

Percebemos que em cada momento e contexto em que os movimentos sociais foram analisados importava a referência teórica adotada para seu estudo e abordagem. Diferentes paradigmas enfatizam aspectos distintos para sua matriz de análise que envolvem dimensões psicossociais, políticas, culturais e econômicas. A conceituação do que sejam os movimentos sociais segue essa mesma lógica, passando por muitas definições a partir da

matriz teórica em que foram analisados e do contexto social e histórico em que estavam inseridos.

O paradigma norte-americano foi dividido entre o clássico e o contemporâneo, sendo que as primeiras formulações teóricas sobre movimentos sociais, nesse contexto, partiram de uma abordagem sócio-psicológica, entendendo-os como uma manifestação às mudanças sociais e econômicas do período industrial, a partir da década de 20. O paradigma contemporâneo norte-americano, por sua vez, pode ser identificado como a Teoria de Mobilização de Recursos (TMR) e a Teoria de Mobilização Política (TMP), sendo que a TMR, desenvolvida durante as décadas de 60 e 70, enfatizava a existência de interesses comuns para que indivíduos agissem em grupos, sendo determinantes os recursos e oportunidades disponíveis na sociedade para dar viabilidade a esses interesses através da ação racional e coletiva, valorizada pelos seus aspectos organizacionais. A TMP, por sua vez, ressaltou a importância da análise do contexto social e político em que atuavam os movimentos sociais e demais atores políticos. Essa linha teórica buscou valorizar a atuação dos movimentos sociais a partir de inovações e oportunidades políticas, que dessem viabilidade ao seu caráter transformador da realidade social.

Os paradigmas europeus, grandes influenciadores das investigações sobre movimentos sociais no cenário internacional e principalmente na América latina, foram construídos a partir das teorias dos Novos Movimentos Sociais (NMS) e da abordagem Neomarxista. Os NMS protagonizaram a crítica às abordagens utilitaristas dos movimentos sociais, com base nas correntes da teoria racional, que consideravam essa forma de organização a partir da análise econômica e burocrática/organizacional. Torna-se central nessa teoria a construção de um modelo de análise baseado na cultura e na afirmação da identidade coletiva dos movimentos sociais, construída a partir de seu cotidiano de luta e reivindicações. A abordagem Neomarxista apresenta, em resumo, uma leitura política que combina a análise dos movimentos de classe com a dos movimentos sociais, principalmente a partir da década de 70, sem reduzi-la ao movimento operário. Os processos de lutas sociais, nesse contexto, por transformação das condições de vida dos trabalhadores e cidadãos, além do combate às formas de opressão política, eram temas de análise da abordagem Neomarxista.

O paradigma latino-americano absorve as influências dos paradigmas europeus, valorizando os processos de construção da identidade coletiva dos movimentos sociais a partir de processos culturais e políticos. Há que observar a influência do contexto social e político do continente para o desenvolvimento do paradigma latino-americano, que é fortemente marcado por estruturas oligárquicas e regimes ditatoriais, configurando cenários de disputa ideológica e pragmática para a construção de marcos legal, político e social de garantia efetivação de direitos. A constituição das redes de movimentos sociais é um aspecto importante desse paradigma, que tem como característica principal a definição de novas estratégias de atuação para agregar repertórios de reivindicações coletivas de diferentes movimentos sociais.

O Brasil se destaca como referência de estudos no cenário internacional devido a sua história de organização e visibilidade dos movimentos sociais na cena política, principalmente no processo de redemocratização do país e elaboração da Constituição Federal de 1988. Os movimentos sociais urbanos foram os mais pesquisados no meio acadêmico, já que tiveram forte presença nas cidades, em seu processo de desenvolvimento, e em um período em que as bandeiras de lutas prioritárias eram por direitos sociais e acesso às políticas públicas.

A pesquisa dos paradigmas sobre movimentos sociais, somado ao estudo sobre democracia, participação, empoderamento e *accountability*, serviu como base para a construção de um referencial teórico e metodológico para a investigação empírica que será apresentada mais adiante neste trabalho. Buscou-se, dessa forma, a construção de um marco analítico capaz de apreender as possíveis contribuições do processo de elaboração do orçamento público com participação social, realizado pela ALMG/PPP, ao desenvolvimento das capacidades e habilidades dos movimentos sociais a partir de três dimensões: técnica, política e estratégica.

Destacamos a contribuição de Maria da Glória Gohn, a partir de sua publicação “Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos”, de 1997, que teve a sua última e oitava edição lançada em maio de 2010. Essa obra sistematizou a reconstrução teórico-metodológica sobre os movimentos sociais, sendo a principal referência bibliográfica da primeira parte desse capítulo, já que se configura a mais completa e utilizada fonte de pesquisa teórica nacional sobre esse assunto. Outros autores,

como Ilse-Sherrer, Pedro Jacobi e Mercês Somarriba, contribuíram muito para a reflexão do paradigma latino-americano e compuseram o repertório de pesquisa para realizar a caracterização dos movimentos sociais no mundo e Brasil.

1. As teorias clássicas e contemporâneas do paradigma norte americano: da abordagem sociopsicológica às Teorias de Mobilização de Recursos (TMR) e Política (TMP).

Existe, nas Ciências Sociais, certo consenso de que a abordagem clássica norte americana sobre movimentos sociais perdurou até início dos anos 60, quando o núcleo articulador dessa abordagem era a teoria da ação social e a busca pela compreensão dos comportamentos coletivos, através de um enfoque sociopsicológico (GOHN, 1997). A análise estava polarizada entre a abordagem do comportamento coletivo institucional e não institucional, sendo que essa última era definida “como aquela não guiada por normas sociais existentes, mas formada pelo encontro de situações indefinidas ou desestruturadas, entendidas como quebra da ordem vigente” (Gohn, 1997, p. 24).

De acordo com a abordagem clássica, a “adesão aos movimentos seriam respostas cegas e irracionais de indivíduos desorientados pelo processo de mudança que a sociedade industrial gerava (...). Comportamentos coletivos eram considerados pela abordagem tradicional norte americana como fruto de tensões sociais” (Gohn, 1997:24). Sendo assim, os fatores psicológicos dos indivíduos eram identificados como reações às mudanças sociais e econômicas da época, estando muito presente a idéia de “anomia social”.

Existem cinco grandes correntes teóricas da abordagem clássica de ação coletiva. O agrupamento dessas teorias foi explicitado por Gohn (1997) e traz uma importante contextualização sobre o processo de construção teórica dos movimentos sociais, que constituem o paradigma tradicional norte-americano.

A primeira corrente, desenvolvida pela Escola de Chicago, dedicou especial atenção aos temas de “desenvolvimento de comunidades” e tinha a interação entre o indivíduo e a sociedade como enfoque básico, havendo valorização dos líderes como agentes de mudança social e de administração dos conflitos diante dos choques entre culturas e diferentes realidades. Esta Escola empreendeu a teoria da mudança social, sendo a educação das

comunidades e a criação de instituições dois pilares importantes – o que está diretamente relacionado com a atuação dos movimentos sociais (Gohn, 1997).

Destacamos a contribuição de Blumer (1949), que empreendeu seus estudos nas décadas de 20 e 30 e tem grande contribuição na análise dos movimentos sociais. O autor os considera “como empreendimentos coletivos para estabelecer uma nova ordem de vida. Eles surgem de uma situação de inquietação social, derivando suas ações dos seguintes pontos: insatisfação da vida atual, desejo e esperança de novos sistemas e programas de vida” (GOHN, 1997, p. 30).

Blumer (1949) divide os movimentos sociais em três categorias: genéricos, específicos e expressivos. A primeira se refere àqueles que são indicadores de direção, com caráter episódico e com poucas manifestações, sendo muitas vezes desorganizados. Seus líderes são geralmente pioneiros e às vezes não tem objetivos muito claros, tampouco uma forma de atuação bem definida – a emancipação da mulher pode ser citada como uma bandeira de movimentos genéricos. Os movimentos específicos, por sua vez, são formas desenvolvidas da categoria anterior, representado “a cristalização das motivações de descontentamento, esperanças e desejos despertados pelos movimentos genéricos” (GOHN, 1997:32). Estes movimentos possuem metas e objetivos bem específicos, organização e estrutura desenvolvidas, assim como um corpo de tradições, valores, filosofias e regras. Alguns estágios de organização podem ser identificados, sendo estes a inquietação individual (em que a liderança apresenta um papel fundamental), a inquietação popular (onde tomam forma os objetivos), a formalização (organizam-se as táticas, regras, políticas e disciplinas) e a institucionalização (cristalização da organização com estrutura para desenvolver os propósitos do movimento). É importante destacar cinco mecanismos para o crescimento e organização dos movimentos específicos, que são a agitação, o desenvolvimento de um *esprit de corps* (sentimento de pertença, de identificação e de cooperação), de uma moral, a formação de uma ideologia e o desenvolvimento de operações táticas (Gohn, 1997). Por último, os movimentos expressivos que são, por sua vez, os religiosos e de moda, que “não tem objetivo de mudança e divulgam um tipo de comportamento expressivo que, com o passar do tempo, torna-se cristalizado e passa a ter um profundo efeito na personalidade dos indivíduos e no caráter da ordem social geral” (GOHN,1997:35).

As demais teorias que compõem o paradigma clássico norte americano possuem interpretações diferentes sobre alguns aspectos específicos (como motivações, características e papel que os movimentos sociais desempenham na sociedade), mas, de uma forma geral, seguem a tendência do paradigma clássico, entendendo esse tipo de organização como forma de reação psicológica às transformações sociais e econômicas.

A segunda corrente teórica desse paradigma surge nos anos 40 e 50, quando tem início a construção de teorias sobre as sociedades de massa, tendo como importantes referências Eric Fromm (1941), Hoffer (1951) e Kornhauser (1959). Esta teoria foi influenciada pelos efeitos e conseqüências que o totalitarismo e os movimentos anti-democráticos ocasionaram, como a alienação de massas. O estudo de acontecimentos históricos e políticos como o fascismo e os motins ocorridos na Revolução Francesa trouxe a conclusão de que as massas eram capazes de atos de heroísmo, mas também de barbárie e que a sua espontaneidade gerava atos de violência e perda do uso da razão crítica (Gohn, 1997).

A terceira corrente teve como principais articuladores Lipset (1950) e Herbele (1951) e se desenvolveu ao longo dos anos 50, com a conjuntura política internacional pautada pela Guerra Fria e surgimento de Movimentos Sociais com forte conotação ideológica. Essa teoria “articulava as classes e relações sociais de produção na busca do entendimento tanto dos movimentos revolucionários como da mobilização partidária, do comportamento diante do voto e do poder político dos diferentes grupos e classes sociais” (GOHN, 1997, p. 26). O tema da reforma e da revolução seriam a agenda do momento, sendo a discussão política da organização social uma premissa importante para a atuação de movimentos sociais.

Já a quarta corrente combina teorias da Escola de Chicago com a teoria da ação social, “retomando o *approach* psicossocial e deixando de lado os vínculos entre estruturas e a políticas, tão caros à corrente anterior” (GOHN, 1997, p.25). Essa corrente valoriza os pressupostos teóricos de Parsons (1951) e sua teoria do sistema social, entendendo que os movimentos sociais são “comportamentos coletivos originados em períodos de inquietação social, de incerteza, de impulsos reprimidos, de ações frustradas, de mal-estar, de desconforto” (GOHN, 1997:40).

A quinta e última corrente da abordagem clássica norte-americana é denominada “organizacional-institucional” e buscava entender os “comportamentos coletivos agrupados em organizações com objetivos específicos” (GONH, 1997:47). Ao analisar movimentos sociais americanos Gusfield (1996) definiu os movimentos sociais em três categorias, sendo os de classe, de *status* e expressivos. Os primeiros “organizam-se instrumentalmente, ao redor de alguns interesses de seu público alvo, sua clientela. Movimentos de *status* são aqueles voltados para si próprios, para alcançar ou manter o prestígio do grupo. Movimentos expressivos são marcados por comportamentos menos objetivos ou pela procura de metas relacionadas com descontentamentos” (GUSFIELD *apud* GOHN, 2010:48). Podemos ver, dessa forma, que o foco da análise era a forma de organização dos movimentos, para além de seus objetivos e bandeiras de luta. A teoria burocrática de Weber influenciou essa corrente, que não criou necessariamente uma teoria específica sobre movimentos sociais, mas contribuiu como uma passagem para a inauguração de uma nova concepção e do paradigma contemporâneo norte-americano sobre movimentos sociais.

O paradigma contemporâneo norte-americano é inaugurado pela Teoria da Mobilização de Recursos (TMR), que propõe uma nova abordagem (no início da década de 60) que rompe com o argumento da teoria tradicional, centrado na abordagem sociopsicológica. A construção da TMR teve como pioneiro Olson (1965) e contribuições importantes de McCarthy, Zald (1973) e Tilly (1978). Gohn (1997) descreve essa transição apontando as divergências dos dois paradigmas e referindo-se à TMR:

“Ela começou por rejeitar a ênfase que o paradigma tradicional dava aos sentimentos e ressentimentos dos grupos coletivos, assim como o *approach* eminentemente psicosocial dos clássicos, centrado nas condições de privação material e cultural dos indivíduos. A psicologia foi rejeitada como foco explicativo básico das ações coletivas, assim como todas as análises centradas no comportamento coletivo dos grupos sociais e a visão dos movimentos sociais como momentos de quebra das normas daqueles grupos. O papel das crenças compartilhadas e o da identidade pessoal, tratados pelo paradigma clássico, foram rejeitados porque eram analisados sob o prisma do comportamento irracional de massas (visto como sinônimo de alta dose de patologia social)” (GOHN, 1997, p:49).

Verifica-se, dessa forma, que a construção teórica em questão inaugurava uma nova abordagem para o entendimento dos movimentos sociais, desde as motivações para seu surgimento e, principalmente, da sua forma de organização e articulação. As razões

psicológicas deixavam de ser o argumento central para a organização dos grupos coletivos, inaugurando um novo paradigma para a teoria dos movimentos sociais.

Ao longo de duas décadas os estudos realizados nos Estados Unidos sobre movimentos sociais tinham como referência a TMR, sendo que ao longo desse período alguns aspectos da teoria foram sendo alterados, mas mantendo o seu argumento central: “os movimentos sociais são abordados como grupos de interesses. Enquanto tais são vistos como organizações e analisados sob a ótica da burocracia de uma instituição” (GOHN, 1997:50).

Esta construção teórica (como ressaltado pelo nome) valoriza os recursos (humanos, financeiros e de infra-estrutura) para o surgimento e funcionamento dos movimentos sociais. “Os movimentos surgiriam quando os recursos se tornassem viáveis. Posteriormente esta asserção foi alterada: os movimentos surgem quando se estruturam oportunidades políticas para ações coletivas, assim como quando facilidades e líderes estão em disponibilidade” (GOHN, 1997:51).

É importante observar que para a TMR os movimentos não se diferenciam de partidos políticos e demais grupos de interesse organizados na sociedade, sendo os recursos políticos (como uma manifestação de protesto) bens que devem ser considerados: “demandatários e seus adversários trocam bens num mercado de barganhas, num processo em que todos os atores agem racionalmente, segundo cálculos de custos e benefícios” (GOHN, 1997:51).

Olson (1965) teve grande influência na construção da Teoria da Mobilização de Recursos e dedica sua análise aos grupos de interesse através de sua obra sobre a teoria da ação coletiva. Essa argumentação, apesar de não ser específica sobre movimentos sociais, traz a concepção de uma época sobre as formas de organização coletiva. Olson pontua: “espera-se que os grupos de indivíduos com interesses comuns ajam por esses interesses tanto quanto se espera que os indivíduos isoladamente ajam por seus interesses pessoais” (OLSON, 1999:13).

Já McCarthy e Zald (1973 e 1977) propõem-se a desenhar um argumento específico aos movimentos sociais na primeira fase da TMR e “avaliam os membros de um movimento como um grupo de interesses. (...) Enquanto tais, os diferentes grupos sociais competiriam entre si para obter recursos para suas ações, assim como a adesão de suas

clientelas e as atenções das agências governamentais” (GOHN, 1997:52). Diante desse contexto, teriam que atuar como organizações capazes de agregar recursos de diversas ordens para garantirem condições de funcionamento e articulação.

Os movimentos sociais foram, nessa época, divididos entre duas categorias básicas: os de consenso e os de conflito. Os de consenso não teriam uma atuação de questionamento do *status quo*, mas buscariam o alcance de objetivos coletivos e que tivessem algum tipo de barreira social que pudessem ser refletidas coletivamente, como valores morais e sociais que pudessem excluir determinados grupos sociais. Já os movimentos de conflito questionavam a ordem vigente e objetivavam mudanças sociais, tendo grande identidade com as causas de pobres e excluídos. Na análise da TMR, “os primeiros não produziram as mesmas mobilizações que os segundos, mas poderiam até obter mais sucesso, dada sua maior possibilidade da aceitação pela sociedade e, conseqüentemente, de mobilização e apoio para obtenção de recursos financeiros” (GOHN, 1997:53).

Verifica-se, pois, que a abordagem organizacional e econômica é a prioridade de foco para a TMR, que acredita que os “movimentos sociais que teriam sucesso seriam aqueles que possuíssem atributos de uma organização formal hierárquica. Seus líderes eram seus organizadores: profissionais com dedicação integral ao trabalho e capacidade para mobilização efetiva de suportes externos” (GOHN, 1997:52).

De acordo com Alonso (2009), “a racionalização plena da atividade política fica clara no argumento da burocratização dos movimentos sociais, que, gradualmente, criariam normas, hierarquia interna e dividiriam o trabalho, especializando os membros, com os líderes como gerentes, administrando recursos e coordenando as ações” (ALONSO, 2009:52). Sendo assim, a concepção da TMR estaria voltada para o processo de burocratização da atuação dos movimentos sociais, que seria realizada a partir de organizações.

Devemos, ainda, destacar a contribuição de Tilly (1978) para a TMR, a partir de uma abordagem histórica. Este autor, segundo Gohn (1997) trouxe algumas inovações na abordagem do comportamento coletivo, chamando a atenção para os recursos comunitários e dando ênfase ao termo “ações coletivas”, que não deveriam ser restritas às rebeliões e manifestações (que, inclusive, eram vistas com uma carga de preconceito e recusa pela sociedade). Seriam ações coletivas “toda ocasião na qual um conjunto de pessoas confia e

aplica recursos, incluindo os seus próprios esforços, para fins comuns” (TILLY *apud* GOHN, 1997:66).

Os estudos com objetivo de comparar diferentes formas de ação coletiva em períodos históricos distintos foram os grandes empreendimentos de Tilly (1978). Segundo Cohen e Arato (1992), o trabalho de Tilly “mostra que a moderna ação coletiva pressupõe o desenvolvimento da autonomia do social e de espaços políticos dentro da sociedade civil e política, espaços estes garantidos por direitos embasados por uma cultura política democrática e por instituições políticas formais representativas” (COHEN e ARATO *apud* GOHN, 1997:66).

De uma forma geral, a ótica econômica, organizacional e profissional da TMR com relação aos movimentos sociais foi passível de muitas críticas em meados da década de 80 e início de 90. Havia o apontamento de que a TMR desconsiderava os valores e ideologias que motivavam os movimentos sociais, ficando o foco das motivações nas oportunidades e nos recursos disponíveis (principalmente econômicos) que poderiam, inclusive, determinar o tipo de pauta ou agenda coletiva.

Segundo Gohn (1998), Piven e Cloward (1992) criticam McCarthy e Zald “por incluírem como movimentos sociais diferentes formas de ação coletiva. (...) Além disso, apontaram os equívocos do ponto de vista político: o de considerar os movimentos (...) como apolíticos (...)” (GOHN, 1997:57). Por outro lado, Mayer (1992) destaca que a TMR “silencia em relação ao papel das normas, crenças e emoções nos comportamentos coletivos” (GOHN, 1997:57). A autora também elabora algumas críticas que serão aqui reproduzidas:

“Ao nosso ver, as lacunas principais da MR estão na ausência de uma análise do contexto social e político; no desconhecimento das políticas públicas e do papel do Estado na sociedade em geral, e junto aos movimentos sociais em particular; no fato de se ignorar o caráter das lutas dos atores, assim como as experiências de lutas sociais anteriores vivenciadas por eles; e na omissão do papel da cultura nas ações coletivas em geral, e nos movimentos em particular.” (GOHN, 1997:57).

Passado os principais pontos da TMR, vamos a uma outra abordagem que foi importante no contexto norte-americano de elaboração teórica com relação aos movimentos sociais, que é a Mobilização Política: um processo de redescoberta da cultura, dos

processos políticos e até mesmo da psicologia social, conforme sintetiza Gohn (1997), comparando com a TMR:

“Disto resultou que enquanto a MR destacou os aspectos organizacionais, principalmente vinculados à lógica econômica que presidia às ações dos movimentos – tratados como uma organização formal –, a segunda etapa destacou o desenvolvimento do processo político, o campo da cultura foi reativado e a interpretação das ações coletivas foi enfocada como processo. Passou-se a enfatizar a estrutura das oportunidades políticas, o grau de organização dos grupos demandatários, e a se aplicar a análise cultural na interpretação dos discursos dos atores dos movimentos” (GOHN, 1997:69).

Vimos, assim, que a Teoria da Mobilização Política (TMP) passa a considerar aspectos políticos e culturais no processo de surgimento e na dinâmica dos movimentos sociais, considerando a sua construção coletiva, política e cultural. Existe a valorização da linguagem, dos símbolos e das ideologias, havendo o interesse “nos símbolos e nas idéias presentes naqueles discursos, enquanto veículos de significados sociais que configuram as ações coletivas” (GOHN, 1997:70).

Com a mudança de abordagem, a TMP trouxe ao cenário norte-americano a emergência de diferentes movimentos sociais, além de releituras de movimentos que já compunham o cenário social da década de 80 e 90. Nessa nova fase, aqueles movimentos ligados aos direitos civis (das mulheres e contra as guerras, por exemplo) que já existiam passaram a dividir a cena pública com novos direitos, como os movimentos ecológicos, dos direitos de animais, e das minorias nacionais (Gohn, 1997).

Muitos autores compuseram o hall de elaboração da TMP, como Tarrow que teve sua produção teórica elaborada no final da década de 80 e ao longo da de 90, Goodwin (1996) e outros teóricos da Mobilização de Recursos que reorganizaram seu discurso, como Tilly e o próprio McCarthy (Gohn, 1997). Observa-se que não há uma uniformidade de abordagem dos autores dessa teoria, mas há a ênfase nesse novo conceito e paradigma teórico-metodológico sobre movimentos sociais. Destacamos a contribuição de Tarrow por sua trajetória de estudos nos Estados Unidos e Europa, fazendo o diálogo do paradigma norte-americano contemporâneo e europeu, conforme será estudado mais adiante.

Tarrow partiu do questionamento sobre as motivações para que indivíduos se mobilizassem e de que forma os líderes cumpriam o seu papel de formulação e compartilhamento coletivo de suas mensagens ideológicas. Gohn explica que “Tarrow

buscou demonstrar que os novos significados dos movimentos sociais, assim como os novos repertórios de disputas, são também produto de lutas dentro dos movimentos, entre seus próprios membros e entre eles e seus oponentes” (GOHN, 1997:93).

O conceito de “ciclos de protesto”, desenvolvido pelo autor na década de 90 traz uma nova abordagem para os processos políticos e institucionais desencadeados pelos movimentos sociais, enfatizando não apenas a sua forma de organização ou suas motivações, mas também o seu potencial de provocar mudanças na estrutura social e, por consequência, nas relações sociais.

“Um ciclo é definido como a fase de conflitos e disputas intensificadas nos sistemas sociais, incluindo: rápida difusão da ação coletiva dos setores mais mobilizados para os menos mobilizados, passo estimulante de inovações nas formas de disputa, novos *frames* de ações coletivas (ou retransformados), combinação de formas de participação organizadas e não-organizadas, e seqüência de interações intensificadas entre os desafiadore (militantes dos movimentos) e as autoridades, que resultam em reformas, repressão e algumas vezes em revoluções (Tarrow, 1994:153). Ciclos de protesto se caracterizam pelo acirramento dos conflitos não somente nas relações industriais – como afirma a teoria marxista ortodoxa – mas também nas ruas, nas escolas, etc” (Gohn, 1997:97).

O autor chama a atenção de que os ciclos de protesto contribuem para o surgimento de diferentes movimentos sociais e que geralmente coincidem com as inovações políticas. A partir dessa constatação, Tarrow (1994) retoma o conceito de oportunidades políticas (que tinha sido abordado pela Mobilização de Recursos e outros autores adeptos dessa corrente), explorando a importância do ambiente externo para a viabilidade de funcionamento dos movimentos sociais.

O Estado moderno é visto como o agente que cria condições políticas favoráveis, com “incentivos e oportunidades para mobilizar e difundir as ações coletivas para movimentos ampliados”. (GOHN, 1997:99). Tarrow inaugura, dessa forma, uma nova abordagem do papel do Estado em relação aos movimentos sociais e “no entendimento de que a ação coletiva não é um problema individual, mas social” (GOHN, 1997:103).

“As estruturas e de oportunidades políticas são sinais para atores sociais ou políticos encorajarem-se, ou não, para o uso de seus recursos internos a fim de formar movimentos sociais. Meu conceito de oportunidades políticas enfatiza não somente estruturas formais como instituições estatais, mas estruturas de conflito e de aliança que provêem recursos que opõem constrangimentos externos as

grupos. Os mais evidentes sinais são quatro: a abertura de acesso ao poder, mudanças de alinhamentos, viabilidade de aliados influentes e clivagens dentro das próprias elites” (TARROW *apud* GOHN, 1997:100).

Nessa passagem fica evidente a importância das oportunidades políticas como uma dimensão que confere viabilidade aos movimentos sociais, que terão a sua atuação favorecida através de espaços políticos e institucionais de negociação. Essa abordagem reforça a importância de espaços organizacionais e formais de participação, mas vai além, valorizando os espaços e articulações políticas como um recurso relevante para movimentos sociais.

A definição de movimento social apresentada por Tarrow leva em conta um cenário composto por diversos atores: “são desafios coletivos construídos por pessoas solidárias e com propósitos comuns, em processos de interação que incluem elites, os oponentes e as autoridades” (Tarrow *apud* GOHN, 2010:100). Percebemos, nesse contexto, que as oportunidades políticas podem favorecer o processo de interação dos movimentos sociais, já que poderá projetá-los na cena política, o que contribui para o seu potencial de provocar mudanças na sociedade.

Quando Tarrow define ciclos de protesto também fica evidente a existência dos *frames* de ações coletivas, dimensão que foi abordada em momentos diferentes por autores como Goffman (1974), que o entendia sob uma perspectiva cognitiva, e por Snow e Benford (1988), que o conceituaram como “um esquema interpretativo desenvolvido por coletividades para entender o mundo” (GOHN, 2010:88). A abordagem de Tarrow, segundo Gohn (2010), relaciona os *frames* aos marcos referenciais da ação coletiva ou a construção política e social que os integrantes dos movimentos sociais fazem do mundo e, conseqüentemente, de suas bandeiras de luta.

A Teoria da Mobilização Política (TMP) tem uma contribuição relevante no desenvolvimento do paradigma norte-americano contemporâneo, estabelecendo outros parâmetros de análise sobre os movimentos sociais para além daqueles definidos pela Mobilização de Recursos. Gohn (2010) chama a atenção para o fato de que essa é uma teoria ainda não completa e que está em processo de constituição, mas que já existem algumas críticas preliminares sobre sua construção teórica.

Podemos citar uma das críticas direcionadas à TMP, que é a de desconsiderar o papel da sociedade civil como um importante “pólo de força e dinamismo. Ela é vista como

algo sempre modelado, formado pelas oportunidades e pelos constrangimentos impostos pela sociedade política” (GOHN, 2010:112). Sendo assim, a capacidade de mobilização e construção de bandeiras coletivas da sociedade é colocada como segundo plano, valorizando-se as oportunidades políticas como um fator condicionante para a existência e dinâmica dos movimentos sociais e à racionalidade instrumental para se fazer as suas escolhas.

“Concluimos que a abordagem da Mobilização Política representa um avanço em relação a todas as outras teorias já produzidas pelo paradigma norte-americano. Ela introduz a política e localiza as ações nas estruturas macrosociais. Mas está ainda muito presa ao modelo de racionalidade instrumental. As pessoas, os grupos e os movimentos agem segundo estímulos e estruturas de oportunidades externas. Eles usam a racionalidade para escolher as melhores oportunidades políticas. (...) Há também uma lógica sistêmica que ignora os projetos políticos-ideológicos dos diferentes grupos sociais e sua situação no processo de produção dos bens sociais, econômicos e simbólicos-culturais da sociedade” (GOHN, 2010:113)

Fica claro, pois, a preocupação com a subjugação da identidade dos movimentos sociais, assim como dos seus projetos políticos-ideológicos diante da valorização das oportunidades externas, que definiriam as suas bandeiras de luta e estratégias de atuação. A articulação interna e a formação das agendas construídas pelos movimentos a partir de sua identidade não são fatores influentes, ficando as oportunidades políticas e externas como condição para o desenvolvimento dos movimentos sociais.

Outra crítica importante diz respeito à insuficiência do conceito de oportunidades políticas “porque não realizam de fato uma análise política dos movimentos, de suas relações, estruturas de poder e força social envolvidos em suas redes articulatórias, e os diferentes interesses sociopolíticos e econômicos-culturais envolvidos (Gohn, 2010:14). Fica expressa a preocupação com os processos internos de um movimento social, que estão relacionados, entre outros fatores, com a construção de sua identidade coletiva.

2. Os paradigmas europeus sobre movimentos sociais: Novos Movimentos Sociais e o Neomarxismo

Os paradigmas europeus sobre movimentos sociais podem ser divididos em duas grandes abordagens, após a década de 60, sendo a culturalista-acionalista, conhecida como Novos Movimentos Sociais, e a Neomarxista. Esses paradigmas influenciaram fortemente

os estudos sobre movimentos sociais no cenário internacional, principalmente para a construção do paradigma latino-americano, como veremos mais adiante.

O paradigma dos Novos Movimentos Sociais (NMS) buscou a crítica aos esquemas utilitaristas e com bases na teoria racional que abordavam os movimentos sociais a partir da análise econômica e burocrática, como enfatiza a abordagem norte-americana. Os principais teóricos dessa abordagem desenvolveram linhas distintas de pensamento, a saber: “a histórico-política de Claus Offe, a psicosocial de Alberto Melluci, Laclau e Mouffe, e a acionalista de Alain Touraine” (GOHN, 2010:119). Esses teóricos, apesar de suas diferenças de abordagens, partiram para a “criação de esquemas interpretativos que enfatizam a cultura, a ideologia, as lutas sociais cotidianas, a solidariedade entre as pessoas de um grupo ou movimento social e o processo de identidade criado” (GOHN, 2010:121).

Entre as matrizes teóricas que influenciam os Novos Movimentos Sociais podemos destacar a contribuição da fenomenologia, com Husserl, Schutz e Goffman, que enfatizam duas categorias básicas de reflexão e que tomam centralidade na análise dos NMS: o cotidiano e a cultura. Guatarri também tem uma contribuição importante, a partir de sua compreensão dos “movimentos como representações e conjuntos de idéias e novos valores atuando sobre a sociedade” (GOHN, 2010:136). Outro teórico importante é Habermas, proveniente da Escola de Frankfurt, que desenvolveu a sua análise interpretativa do cotidiano através do “mundo da vida”, enfatizando a importância da cultura, da sociedade e da personalidade dos indivíduos como fatores relevantes no processo de construção de identidades e solidariedades coletivas (Gohn, 2010).

Podemos apontar algumas características básicas para a teoria dos NMS, sendo, em primeiro lugar, a construção de um modelo teórico baseado na cultura, que nega “a visão funcionalista da cultura como um conjunto fixo e predeterminado de normas e valores herdados do passado” (GOHN, 2010:121). Podemos perceber que o conceito de cultura, nesse caso, mantém as bases marxistas, que o entende como ideologia, mas não fica vinculado ao de consciência de classe – que por sua vez está ligado aos conflitos gerados pelas estruturas de poder. A teoria dos NMS, nesse caso, considera que o processo de construção da identidade cultural pode estar vinculado a outras formas de relação entre indivíduos, grupos e sociedade.

Outra característica importante da abordagem dos NMS é “a negação do marxismo como campo teórico capaz de dar conta da explicação da ação dos indivíduos e, por conseguinte, da ação coletiva da sociedade contemporânea tal como efetivamente ocorre” (GOHN, 2010:121). Nesse caso, a referência é ao marxismo ortodoxo, que trata a ação coletiva no campo da ação de classes, enfatizando as questões macro da sociedade. Existe, dessa forma, uma subjugação do campo cultural para o campo econômico, o que não é viável para a teoria dos NMS.

Nesse contexto, a política, assim como a cultura, torna-se uma categoria central e “deixa de ser um nível numa escala em que há hierarquias e determinações e passa a ser uma dimensão da vida social, abarcando todas as práticas sociais” (Laclau e Mouffe apud GOHN:123). Sendo assim, as relações de poder na esfera pública não ficam hierarquizadas entre aparelhos estatais e sociedade, podendo existir nas relações entre a própria sociedade civil. Considerando essa possibilidade, a dimensão política pode ser utilizada para a análise do campo microsociedade, a partir das relações e práticas sociais desenvolvidas entre os atores sociais em seu cotidiano de luta.

A identidade coletiva também tem centralidade na teoria dos NMS e, segundo Gohn (2010: 124), nessa teoria “a identidade é parte constitutiva da formação dos movimentos, eles crescem em função da defesa dessa identidade. Ela se refere à definição dos membros, fronteiras e das ações do grupo”. Percebemos, dessa forma, que a dinâmica dos movimentos sociais está ligada a essa identidade, que será a sua motivação para a atuação coletiva, a partir de práticas sociais.

O processo em que as identidades coletivas são criadas é um aspecto importante para os NMS, principalmente porque não se trata de um processo estático, linear e em torno de macroestruturas sociais: esse é um processo que envolve negociação e até mesmo a oposição de diferentes orientações e posicionamentos em um mesmo grupo. A capacidade de diálogo e amadurecimento político entre os indivíduos vão contribuir para a criação dessa identidade coletiva.

Esses e outros aspectos trazidos à tona pela teoria dos NMS conferem o seu caráter inédito, de “novo”. Gohn (2010) cita Foweraker sobre essa reflexão: “uma das principais afirmações da tese dos Novos Movimentos Sociais é que eles são novos porque não tem uma clara base classista, como nos velhos movimentos operários ou camponeses; e porque

não têm um interesse especial de apelo para nenhum daqueles grupos. São de interesses difusos” (Foweraker apud GOHN, 2010:124). Esses interesses, por sua vez, serão definidos a partir da identidade coletiva dos movimentos e da politização de novos temas e demandas sociais, que possuem uma pluralidade de valores.

“Os Novos Movimentos recusam a política de cooperação entre as agências estatais e os sindicatos e estão mais preocupados em assegurar direitos sociais – existentes ou a ser adquiridos para suas clientelas. Eles usam a mídia e as atividades de protestos para mobilizar a opinião pública a seu favor, como forma de pressão sobre os órgãos e políticas estatais. Por meio de ações diretas, buscam promover mudanças nos valores dominantes e alterar situações de discriminação, principalmente dentro de instituições da própria sociedade civil (GOHN, 2010:125).

Essas características evidenciam a diferença de concepção entre a NMS e a Teoria da Mobilização de Recursos, que recebe algumas críticas dos europeus por acreditarem que essa última teoria tem uma concepção neo-utilitarista dos movimentos sociais e a análise centrada em atores racionais, movidos por agendas e demandas com um caráter econômico e que poderiam ser viabilizadas pelas oportunidades de recursos (Gohn, 2010).

A nova concepção trazida pelos NMS pode ser observada na própria organização dos movimentos sociais, que se apresentam “mais descentralizados, sem hierarquias internas, com estruturas colegiadas, mais participativos, abertos espontâneos e fluidos. As lideranças continuam a ter importante papel no esquema de análise dos NMS. Mas elas são apreendidas atuando em grupos, formando correntes de opiniões” (GOHN, 2010:126). Os novos líderes não desempenham mais uma função de autoridade com seus liderados, tampouco a função de organizá-los através de seu carisma e sua oratória. O processo de construção da identidade coletiva e de intermediação de conflitos internos e externos são funções importantes para os novos líderes.

A atuação dos NMS também parte de novas referências: a interlocução com vários atores, inclusive com aqueles existentes na sociedade civil, e a cooperação com diversos movimentos sociais. A partir desse novo contexto, “os movimentos passaram a atuar mais como redes de troca de informações e cooperação em eventos e campanhas. Mas há também conflitos entre eles, internos e externos, e este aspecto, na teoria dos NMS é visto como parte do processo de construção da identidade”. (GOHN, 2010:126).

Apresentadas as características mais gerais dos NMS, vamos ao detalhamento das principais correntes ou linhas de pensamento que compõem essa nova concepção sobre Movimentos Sociais. Gohn (2010) propôs uma organização didática para esse estudo, sendo três grupos: a francesa – liderada por Alain Touraine; a italiana – liderada por Alberto Melluci; e a alemã, em que se destaca Claus Offe. Em seguida será abordado também o paradigma neomarxista na análise dos movimentos sociais.

Destacamos a contribuição de Touraine a partir da abordagem que é conhecida como “paradigma acionalista”, entendendo que toda ação é uma resposta a um estímulo social a partir de uma análise sociocultural. O autor acredita que para a existência de um movimento social é necessária a combinação de três dimensões: classe, nação e modernização, e essa relação se constituiria a partir da ação de um grupo, um ator coletivo. (Gohn, 2010)

A classe trabalhadora era o seu grande tema de estudo, assim como dos sociólogos em geral durante a década de 60, mas a contribuição de Touraine “residia na importância conferida aos sujeitos na história – ou atores, como ele os chama – como agentes dinâmicos, produtores de reivindicações e demandas, e não como simples representantes de papéis atribuídos de antemão pelo lugar que ocupariam no sistema de produção” (GOHN, 2010:143). Fica evidente a importância de uma identidade coletiva para que fosse possível o desempenho dos atores, assim como a existência de uma pauta de reivindicações e demandas, que deveriam ser apresentadas no momento de negociação. Verificamos, dessa forma, que alguns elementos são construtivos de um movimento social na visão de Touraine: “o ator, seu adversário e o que está em jogo no conflito” (GOHN, 2010:145).

A partir do final da década de 70 a classe operária deixa de ser o foco da análise do autor, que se desloca para a ação social de outros grupos, e seu paradigma fica claramente alinhado com as teorias da ação social e dos conflitos: “os movimentos sociais derivam fundamentalmente dos conflitos ao redor do controle dos modelos culturais” (GOHN, 2010:146). Esses conflitos, por sua vez, não estão necessariamente relacionados ao Estado, que, na visão de Touraine, não seria apenas o monopólio da violência e da busca da legitimação da ordem social vigente: “Ele também é agente de transformação histórica por dirigir as mudanças organizacionais, que são também mudanças institucionais. Portanto, o Estado não é apenas um aparelho de poder. É um agente de reação e transformação, uma

forma social de mudança histórica” (GOHN, 2010:147). Nesse sentido, os movimentos sociais teriam um importante papel de pressão social, a partir de suas demandas e reivindicações para provocarem as transformações sociais.

O desenvolvimento de anos de pesquisa sobre o assunto – inclusive a criação de propostas metodológicas para estudo sobre movimentos sociais – contribuiu para que Touraine, na década de 80, reconstruísse os elementos constitutivos dos movimentos sociais, que passou a ser: “a definição do próprio ator social, a de seu adversário, a do campo de disputa e a do campo do conflito” (GOHN, 2010:149). Entende-se que as conjunturas política, social, econômica e cultural são aspectos relevantes para a definição das estratégias coletivas e de disputas que seriam desenhadas pelos movimentos sociais. Os processos de negociação, conflito e disputa são estratégicos e devem considerados em seus momentos específicos para que as suas reivindicações possam ser viabilizadas.

Ao longo de décadas de estudo, Touraine alterou a sua visão sob alguns aspectos, mas mantém alguns traços e linhas de pensamento. Para ele: “os movimentos sociais são ações coletivas que se desenvolvem sob a forma de lutas ao redor do potencial institucional de um modelo cultural, num dado tipo de sociedade. Assim, os conflitos sociais entre os atores devem ser entendidos em termos normativos e culturais” (Gohn, 2010:149). O olhar de Touraine está voltado muito mais para a dinâmica dos movimentos e sua relação com as instituições culturais e sociais do que para as motivações que levam a criação de movimentos sociais. A formação dos atores sociais é possível a partir dessa dinâmica, que é capaz de fazer história, e na contemporaneidade, de intervir no sistema político das sociedades, principalmente aquelas que têm experimentado o desenvolvimento capitalista genuíno (Gohn, 2010).

A corrente italiana sobre movimentos sociais no paradigma europeu retoma uma abordagem psicossocial e é liderada por Alberto Melucci, enfatizando a identidade coletiva com base na teoria da ação coletiva, porque só ela pode prover uma base analítica significativa para o estudo dos movimentos sociais (Gohn, 2010). Melluci define essa teoria como “um conjunto de práticas sociais que envolvem simultaneamente certo número de indivíduos ou grupos que apresentam características morfológicas similares em contigüidade de tempo e espaço, implicando um campo de relacionamentos sociais e a

capacidades das pessoas de incluir o sentido do que estão fazendo” (MELLUCI *apud* GOHN, 2010:154).

O autor compreende a sociedade como um sistema, um complexo de relacionamentos entre elementos, que estão agrupados em quatro grandes sistemas: “o sistema de produção e apropriação dos recursos da sociedade; o sistema político, que toma as decisões sobre a distribuição desses recursos; o sistema organizacional e o sistema do mundo da vida, no âmbito da reprodução das relações sociais” (GOHN, 2010:154). Sendo assim, é importante que os movimentos sociais sejam analisados a partir desses sistemas, que por sua vez, serão a sua arena de atuação e contribuirão para as suas relações internas e externas.

Os movimentos sociais são, para Melluci, “sistemas de ações, redes complexas entre os diferentes níveis e significados da ação social” (GOHN, 2010:155). Essa definição é chave para entendermos o conceito do autor e o desenvolvimento de sua teoria. A estrutura organizacional de um movimento social, ao contrário do que acreditam os teóricos da Mobilização de Recursos, não define a sua existência, forma de atuação ou repercussão na sociedade: as representações que os movimentos sociais criam são mais importantes e podem servir como parâmetro para novas relações sociais. É relevante afirmar que a “luta entre dois atores por uma mesma coisa” (GOHN, 2010:155) pode caracterizar a existência de um movimento social, que irá lutar a partir de “conflitos baseados na ação organizacional e aqueles com base na ação política” (GOHN, 2010:155).

Além de sua concepção inovadora dos movimentos sociais como sistemas de ações, Melluci chama atenção para uma característica importante dos novos movimentos sociais: “os iniciadores das ações não são os marginalizados, mas sim lideranças com experiência anterior (...), os que experimentam uma contradição intolerável entre a identidade coletiva existente e as novas relações sociais impostas pela mudança” (GOHN, 2010:156). Essa característica contemporânea dos movimentos sociais acontece devido ao acúmulo e experiência dessas lideranças em participar dos processos de negociação e métodos de luta. Outros fatores importantes são as suas redes de relações sociais e comunicação, que estão previamente construídas a partir de sua trajetória.

Foram elaboradas por Melluci (baseado nas elaborações de Touraine) algumas classificações de movimentos sociais, sendo eles os movimentos reivindicatórios, os

políticos e os de classe, que são diferenciados a partir de seus objetivos e formas de condutas:

“Os movimentos reivindicatórios procuram impor mudanças nas normas e nos processos de destinação de recursos públicos. Os movimentos políticos pretendem influir nas modalidades de acesso aos canais de participação política e promover mudanças nas relações de força. Os movimentos de classe buscam subverter a ordem social e transformar o modo de produção e as relações de classe” (GOHN, 2010:157)

As classificações de movimentos sociais propostas por Melluci considera os processos políticos, econômicos e sociais, importando o contexto em que irão atuar. Nesse sentido, a articulação interna é um aspecto relevante, que está relacionado com a identidade coletiva de um movimento social, que “é o processo de construção de um sistema de ação, sendo este processo interativo e compartilhado, produzido por muitos indivíduos – ou grupos” (GOHN, 2010:159). Essa identidade é construída a partir de um processo histórico e tem um caráter público, “já que atores coletivos têm sempre uma identidade pública” (GOHN, 2010:159).

O autor também faz uma distinção importante entre a dimensão coletiva e individual, pois considera que a trajetória dos indivíduos e suas experiências emocionais, afetivas e pessoais têm uma importância, pois constroem o seu universo simbólico de representações – que por sua vez, irá contribuir para a construção da identidade coletiva. Nesse contexto, “os movimentos sociais são vistos como fenômenos simultaneamente discursivos e políticos, localizados na fronteira entre as referências da vida pessoal e a política” (MELLUCI *apud* GOHN, 2010:160). Verificamos, pois, que Melluci não considera os movimentos sociais apenas como resposta a questões econômicas e movimentos de classe (como algumas abordagens ortodoxas marxistas), mas como uma possibilidade de articulação em torno de outras questões que fazem parte da vida e da subjetividade dos indivíduos.

Nesta abordagem a ideologia tem um papel importante, de integração e motivação dos atores sociais e de definição da identidade coletiva. A categoria *frames*, utilizada pelos norte-americanos, é retomada por Melluci para expressar a função da ideologia, que “fornece os marcos que os atores usam para representar as suas ações e é uma das principais ferramentas para garantir a integração, além de consolidar a identidade do grupo”

(GOHN, 2010:160). Constata-se, dessa forma, que a ideologia confere o sentido e determina os objetivos, assim como os adversários e as metas para as quais se luta.

Por último, destacamos algumas considerações de Melluci sobre o papel das lideranças dos movimentos sociais, que segundo o autor, “são elas que promovem a busca dos objetivos, desenvolvem estratégias e táticas para a ação e formulam uma ideologia. A penetração do movimento na sociedade, a lealdade e o envolvimento de seus membros, o consenso de diferentes grupos sociais, tudo depende da ação dos líderes” (GOHN, 2010:163). A liderança ocupa um papel importante nessa abordagem, como vimos nessa passagem e anteriormente, quando o autor destaca o papel das lideranças para iniciarem as ações coletivas. O autor reconhece o papel desses atores sociais para a construção e manutenção da identidade coletiva de um grupo, entendendo a sua contribuição para as relações internas e externas de um movimento social.

A corrente alemã liderada por Claus Offe estrutura seu argumento a partir de um cenário específico, que é o desenvolvimento do capitalismo e a conjuntura sociopolítica após a segunda guerra mundial, apresentando uma análise para os movimentos sociais que está situada entre os campos político e cultural. O autor dialoga sua reflexão com perspectivas macro e micro dos campos político-social, cumprindo um papel importante para a teoria dos movimentos sociais.

O aprofundamento das privações que afetam os planos fundamentais da vida física, pessoal e social dos indivíduos e a incapacidade das instituições políticas e econômicas de atuarem eficazmente sobre essas privações criam condições para o surgimento dos “novos movimentos sociais, cujo modo de atuar politicamente aparece como uma resposta racional a um conjunto específico de problemas” (GOHN, 2010). Percebemos, dessa forma, que a irracionalidade dos movimentos sociais, como proposto em alguns momentos da abordagem norteamericana, não é considerada como argumento válido para essa análise.

O autor desenvolve dois paradigmas explicativos das ações coletivas, sendo que o primeiro (classificado como antigo) é dominante logo após a Segunda Guerra Mundial, e considera os atores sociais motivados como “grupos econômicos de interesse; os conteúdos básicos de suas ações são: crescimento econômico e distribuição, seguridade militar e social, e progresso material. Os valores básicos são liberdade e segurança no consumo privado e progresso material” (GOHN, 2010:166). Verificamos que o cenário macrosocial

tem uma influência importante na configuração das motivações para as ações coletivas dessa época, que estão mais ligadas a condições econômicas e sociais dos indivíduos. O novo paradigma, também chamado por paradigma do “modo de vida”, segundo Gohn (2010), abrange os Novos Movimentos Sociais. Os atores sociais, nesse contexto, “são provenientes das camadas médias e bem informados; atuam em nome da coletividade, em função de conteúdos que tratam de direitos humanos, da paz, (...) etc. Os valores básicos defendidos são autonomia pessoal e identidade, em oposição a formas de controle centralizadas” (GOHN, 2010:167). Apesar de existirem pautas reivindicativas com relação às desigualdades sociais e econômicas advindas da sociedade do capital, as pautas relacionadas aos direitos humanos (inclusive ao de igualdade) são prioridade para esse novo paradigma em que atuam os atores sociais.

Sendo assim, os Novos Movimentos Sociais “são elementos novos dentro de uma nova ordem que estaria se criando. Eles reivindicam seu reconhecimento como interlocutores válidos, atuam na esfera pública e privada. Objetivam a interferência em políticas do Estado e em hábitos e valores da sociedade, articulando-se em torno de objetivos concretos” (GOHN, 2010:167). A atuação desses novos atores coletivos se dará no centro da arena política da sociedade, pois agrega bandeiras de luta que estão relacionadas às condições de vida, mas mais do que isso aos valores da sociedade. Segundo Claus Offe, esses valores não são contemporâneos, mas estão enraizados na filosofia política moderna dos últimos séculos, mas a forma e a centralidade com que assumem a nova arena política e social têm um significado importante (Gohn, 2010).

Algumas categorias são importantes para a análise do autor com relação às motivações e à atuação dos movimentos sociais: o processo de estabilidade e equilíbrio da ordem social. Essa conjuntura tem consequências diretas para a legitimidade do Estado diante dos cidadãos e se essa referência entra em decadência, provavelmente, será devido a sua incapacidade em integrá-los em um padrão de condições de vida. No caso de uma situação de não legitimidade do Estado, muito provavelmente teremos um cenário político e social favorável a manifestação e a atuação dos movimentos sociais.

Ressaltamos uma reflexão de Claus Offe e que se refere ao futuro dos movimentos sociais, ou seja, de sua continuidade como atores coletivos e políticos que provocam mudanças institucionais e não institucionais na sociedade. Para isso, é insuficiente a sua

atuação em estruturas organizativas frágeis, “sem regras claras para resolver os conflitos, baseados no trabalho voluntário, com perspectivas estratégicas rudimentares e compromissos de seus participantes não permanentes, sem líderes marcantes e com muita suspeita sobre todos os que se põem como porta-vozes do movimento” (GOHN, 2010:170). O novo paradigma da ação política demanda movimentos sociais engajados, novas leis inclusivas, alianças com parlamentares e estratégias políticas bem definidas, que sejam capazes de atuar em um contexto de diversidade política e social.

Fecharemos a explanação dos paradigmas europeus apresentando a contribuição do paradigma neomarxista para a análise dos movimentos sociais, que tem em seu prisma o olhar para os “processos de lutas sociais voltadas para a transformação das condições existentes na realidade social, de carências econômicas e/ou opressão sociopolítica e cultural” (GOHN, 2010:171). Segundo Gohn (2010), esse paradigma, muitas vezes, é visto de forma generalizada e atrelado às discussões do movimento operário, em uma associação à revolução e ao marxismo ortodoxo. Ao contrário disso, o neomarxismo traz contribuições importantes para a análise dos movimentos sociais a partir de novos elementos de análise:

“Trata-se de estudos que significaram uma releitura do marxismo ortodoxo. A abordagem dos fatores políticos passou a ser enfocada do ponto de vista de uma cultura política, resultante das inovações democráticas, relacionadas com as experiências dos movimentos sociais, e tem papel tão relevante quanto a economia no desenvolvimento dos processos sociais históricos” (GOHN, 2010:173)

Gohn (2010) aponta que somente na década de 70 os movimentos sociais passaram a ser objeto de estudo e reflexão nas abordagens marxistas, ortodoxas ou neomarxistas pela centralidade que o movimento operário tomou ao longo dos anos. O neomarxismo, pois, enfatiza o papel da cultura política para a formação e atuação dos movimentos sociais que são entendidos como organizações de cidadãos, de diversos grupos e identidades sociais, que se organizam e mobilizam bases sociais para viabilizarem seus direitos e interesses da vida cotidiana.

È reconhecida a contribuição de Castells para a análise contemporânea neomarxista, a partir de seus estudos sobre movimentos sociais urbanos (MSU). Esse autor entende que esses movimentos cumpriam um papel importante de articulação, resistência e pressão para que ocorressem, de fato, mudanças qualitativas na estrutura urbana (atuando também de

forma coletiva a outros movimentos de massa). O autor define três tipos básicos de protestos urbanos, sendo eles: os sindicais, que estão ligados a questões de consumo coletivo, como infra-estrutura urbana e ao uso da terra; os comunitários, que estão ligados a lutas de autonomia às culturas locais; e os de cidadãos, que relacionam-se ao aumento do poder local (Gohn, 2010).

Segundo Castells, “os movimentos são fundamentais para uma gestão democrática, porque são os verdadeiros diagnosticadores das necessidades coletivas. As reformas não ocorrem sem pressões (...). Portanto, os movimentos seriam os agentes formuladores das mudanças a serem implementadas pelo Estado, por meio de instrumentos institucionalizadores” (CASTELLS *apud* GOHN, 2010:193). Podemos observar que o autor entende esse processo com uma lógica linear (sendo essa uma das críticas a ele endereçadas), através de um ciclo básico: pressão popular, seguida por mudanças institucionais e reformas urbanas.

Algumas críticas aos movimentos sociais são desenvolvidas por Castells, principalmente a partir da década de 80, diante do desenvolvimento dos MSU em vários países europeus e latino-americanos. O autor observa a partir de estudos empíricos alguns limites políticos e técnicos dos movimentos sociais, que ficam sujeitos ao clientelismo político e das forças políticas hegemônicas para as tomadas de decisão no âmbito do Estado. Percebe-se, pois, que o processo de transformar demandas populares em vontade política e, como consequência, mudanças sociais via institucionalização, pressupõe a transformação do Estado capitalista e um grande amadurecimento das instituições democráticas.

A abordagem neomarxista também tem contribuições Jordi Borja (1975), que classifica dois tipos de movimentos urbanos entre as classes populares: os movimentos reivindicatórios e os democráticos. O primeiro tipo é entendido como “as ações coletivas da população enquanto usuária da cidade, quer dizer, de habitações e serviços, ações destinadas a evitar a degradação de suas condições de vida, a obter a adequação destas às novas necessidades ou a perseguir um maior nível de equipamento” (Gohn, 2010, p. 198). O segundo tipo está mais ligado aos processos de democratização das instituições locais e também com o acesso democrático a serviços públicos, como moradia. Ambos os

movimentos teriam efeitos urbanos – com relação à oferta de bens e serviços a população – e políticos, considerado a possibilidade de negociação entre movimentos e Estado.

Observamos que a temática da relação entre Estado e movimentos sociais é recorrente na abordagem neomarxista e, geralmente, está pautada por conflitos ligados ao acesso a serviços públicos e direitos sociais. Os principais elementos para que o movimento social reivindicatório se mobilizasse, segundo Borja (1975), estão ligados a questão de acesso aos equipamentos coletivos e de moradia e, além disso, ao conflito “entre o Estado e os capitalistas privados, em relação à reprodução de meios de produção para a vida cotidiana, como infra-estrutura, custos da reprodução da força de trabalho, uso da terra urbana e políticas urbanas” (GOHN, 2010:196).

Jean Lojkine (1981) retoma alguns princípios marxistas defendidos anteriormente por Lenin, ao entender que os movimentos sociais precisariam de um partido político – no caso o comunista – capaz de representar os interesses das classes dominadas nos espaços de disputa política. Esses movimentos, por outro lado, teriam um papel importante de articulação e seria o “mais alto grau de expressão da luta de classes, com poderes não apenas de opor-se à classe dominante, mas também, e, fundamentalmente, de elaborar uma contra-hegemonia” (Gohn, 2010:198).

A relação dos movimentos sociais com o poder político, segundo Lojkine (1981), seria um fator importante e que demonstra o alcance real e histórico da atuação dos movimentos sociais. A partir desse processo é que “surge a possibilidade de transformação do sistema socioeconômico no qual surgiu o movimento” (GOHN, 2010:199). Importa verificar, por um lado, o conteúdo ideológico e político dos movimentos sociais, mas por outro lado, as ações realizadas a partir das propostas de movimentos sociais.

Podemos verificar, diante das colocações acima, que o neomarxismo combina as discussões do movimento de classe com movimentos sociais, mas não reduz a abordagem ao movimento operário. Algumas concepções sobre a atuação dos movimentos e sua relação com o Estado e partidos políticos são divergentes, mas a análise de que os movimentos são forças articuladoras de mudanças no sistema político e econômico onde se manifestam tem semelhanças nas abordagens do neomarxismo, que centraliza a sua análise nos movimentos sociais urbanos.

3. O paradigma latino-americano sobre Movimentos Sociais

A construção teórica sobre movimentos sociais na América Latina teve forte influência do paradigma europeu, mas apresenta especificidades diante de aspectos políticos, econômicos, culturais e sociais da realidade latinoamericana (Gohn, 2010 e Scherer-Warren, 2009). De forma genérica, pode-se constatar que esse desenvolvimento histórico partiu de diversos olhares que priorizou até o início da década de 70 as lutas de classe, seguida pelas grandes lutas nacionais. A partir dos anos 80, viu-se a priorização dos estudos dos movimentos de base e, a partir da década de 90, o surgimento das redes de movimentos sociais (Scherer-Warren, 2009).

As origens históricas de constituição das sociedades latinoamericanas contribuíram para esse processo tardio de desenvolvimento, pois foram marcadas por regimes coloniais, escravocratas, baseados na monocultura e exploração intensiva de recursos naturais (Galeano, 1978; Gohn, 2010). Sobre esse contexto, Scherer-Warren (2008) aponta que na América Latina as mobilizações populares e lutas emancipatórias tiveram origem em “ações de resistência e reivindicativas que se desenvolveram no coração de sistemas sociais altamente excludentes, com profundas desigualdades sociais e com práticas discriminatórias em relação a uma parcela considerável de seus habitantes, além de Estados historicamente oligárquicos e autoritários” (Scherer-Warren, 2008:505).

O período colonial demonstrou a possibilidade de algumas formas de organização popular, mas sempre focada em pequenos grupos, como movimentos separatistas e resistências quilombolas e indígenas. As primeiras ações coletivas de caráter reivindicativo ocorreram no início do século XX, através da organização de operários, camponeses e comunitários cristãos, que tinham suas demandas acolhidas por Estados populistas e tutelares, principalmente no que se refere aos direitos sociais, o que é denominado por Carvalho (2004), como “estadania”, em contraste com a cidadania (Scherer-Warren, 2008).

Os anos 60 tiveram como característica a aliança dos países latino-americanos com o capital internacional, sendo a era dos regimes militares autoritários e arrocho salarial. A resposta popular a esses regimes se constituiu em dois tipos de manifestações: “por um lado as organizações clandestinas (como guerrilhas e partidos com viés comunista); por outro manifestações cívicas públicas contra o poder autoritário e as restrições de direitos civis e políticos, geralmente reprimidos pelas forças armadas” (Scherer-Warren, 2008:505).

Verifica-se, por outro lado, que as duas décadas subseqüentes foram períodos de redemocratização, com processos intensificados de organização da sociedade da civil e dos movimentos sociais. Segundo Gohn (2010), “por intermédio da mobilização e da pressão da sociedade civil e política, os Estados nacionais latino-americanos redirecionaram suas políticas internas. Os regimes militares foram substituídos por regimes civis, em processos negociados nos parlamentos ou por via eleitoral” (GOHN, 2010:226). Nesse cenário, os movimentos sociais cresceram nas mais variadas formas e tendo bandeiras de lutas plurais, principalmente aquelas relacionadas à redemocratização ou às lutas por direitos sociais.

A emergência dos movimentos sociais de resistência, a partir da década de 70, era acompanhada pelo desenvolvimento de pesquisas e estudos sobre essa temática, com o viés descritivo e influenciado pelo paradigma marxista. As teorias norte-americanas eram consideradas funcionalistas e não tinham capilaridade na produção teórica da América Latina. A partir da década de 80, no entanto, o paradigma dos Novos Movimentos Sociais, ganhou força, perdurando até a década de 90 (Gohn, 2010).

Os estudos publicados sobre os movimentos sociais latino-americanos tiveram como autores muitos pesquisadores de países desse continente, mas também de pesquisadores estrangeiros, como Touraine (1988) e Castells (1974). Podemos apontar algumas dessas referências, como Calderón e Camacho (1987), que aprofundaram a pesquisa em dez países do continente; Navarro e Montezuma e Ramirez (1986) sobre movimentos populares e muitos outros, que estudaram essa organização em países como Brasil, México, Peru, Chile e Colombia (Gohn, 2010).

Alguns elementos precisam ser considerados na formulação de um paradigma latino-americano sobre os movimentos sociais, que segundo Gohn (2010), levam em conta as especificidades dos movimentos sociais que se desenvolveram nesse continente.

A diversidade dos movimentos sociais existentes é notória no contexto latinoamericano, no que diz respeito a sua forma de atuação e organização, além das bandeiras de lutas. Verifica-se, contudo, a hegemonia dos movimentos populares, ora com bandeiras de lutas por acesso a bens e serviços, ora por bandeiras mais relacionadas aos direitos civis e políticos. A influência da Igreja Católica em sua ala progressista também foi uma generalidade na América Latina, principalmente a partir da década de 60, quando

houve estratégias de organização da sociedade civil através das pastorais e comunidades eclesiais de base (Gohn, 2010; Sherrer-Warren, 2009).

A relação dos movimentos sociais com o Estado teve fases diferentes, que até os dias de hoje é tema de pesquisa. Nos anos de regimes militares e ditatoriais, a estratégia dos movimentos sociais foi notadamente de oposição e resistência. Após o período de (re) democratização de muitos países a relação alterou, ocorrendo a divisão entre os movimentos: “alguns apoiando e outros continuando a luta contra o governo constituído, articulando-se às redes que fazem oposição ao novo *status quo*. Isso não significa que estes últimos não interajam com o mesmo, ao contrário. Pressionam o tempo todo para participar, para serem incluídos, diante da situação de exclusão que vivem” (Gohn, 2010, p. 232).

As demandas dos movimentos sociais latino-americanos estavam ligadas àquelas materiais e que “têm como referência objetiva as exclusões e carências cotidianas dos sujeitos-base das lutas (...). Essas demandas se tornam signos e representações simbólicas através da tradução de seus significados em políticas de cidadania” (SHERER-WARREN, 2008:506). A relação entre demandas materiais e a construção de representações simbólicas é um processo que tem como resultado a criação das pautas políticas coletivas e reivindicativas dos movimentos sociais, que buscam a transformação da realidade social. Aqui se situa o nascimento de uma ação coletiva e a possibilidade da criação das redes de movimentos sociais, que foram amplamente estudadas por Sherer-Warrer a partir da década de 90.

“Para se entender o potencial de formação de redes de movimentos, é necessário buscar os nexos que os atores políticos organizados constroem entre as demandas materiais ou as privações no cotidiano e o sentido subjetivo dessas privações, traduzindo esses nexos em formas expressivas, comunicativas e em pautas políticas comuns a várias organizações, criando identidades coletivas que possibilitam a articulação dos movimentos específicos numa rede de movimentos sociais” (SHERER-WARREN, 2008:507).

As redes de movimentos sociais, nesse sentido, estão relacionadas à construção de identidades coletivas e nexos políticos, que interligam as várias organizações da sociedade civil e os diversos movimentos sociais em atuações em rede mais amplas. Sendo assim, identificamos a atuação em rede a partir do compartilhamento das demandas materiais,

seguida por um processo de construção de representações simbólicas e de pautas coletivas reivindicativas. Essa construção teórica talvez tenha sido a grande contribuição do paradigma latino-americano à teoria dos movimentos sociais, pois inúmeros estudos foram realizados em países desse continente a partir dessa perspectiva.

Alguns níveis de formatos de redes de movimentos sociais foram estudados por Sherer-Warren (2009) a partir de reflexões de Cohen (2003) e estão divididos entre quatro aspectos, sendo esses, o organizacional; das narrativas e o doutrinário; o tecnológico; e o social. As redes de movimentos sociais podem incorporar níveis de atuação mais ou menos enfáticos, mas precisam desenvolver algumas características básicas para atuação:

“A rede será forte se incluir uma história que persuade e integra seus membros; se abranger estratégias e métodos colaborativos baseados em uma doutrina bem definida; se utilizar sistemas avançados de comunicação e apoiar-se em vínculos sociais e pessoais fortes” (COHEN *apud* SHERER-WARREN, 2008:511).

O primeiro nível, o organizacional, está relacionado com o formato da rede e com a sua dinâmica de organização, lembrando que existem instituições mais hierarquizadas e outras horizontais e a necessidade de compatibilizar as estratégias de atuação nesse espaço coletivo de articulação. “O pluralismo das tradições organizativas, oriundas de métodos de trabalho diferenciado, gera necessidade de negociações e de reconhecimento mútuo de suas diferenças no interior da rede” (SHERER-WARREN, 2008:511). O cuidado com a diversidade de formato e o papel que cada organização integrante da rede irá desempenhar devem ser aspectos a serem observados, para que não exista um clima de animosidade e de disputa interna. “Portanto, é nesse embate, entre respeito à diversidade (dentro de determinados limites ideológicos, naturalmente) e a busca da unidade possível na ação (não necessariamente homogênea, mas complementar), que as redes de movimentos sociais vêm construindo suas trajetórias”. (SHERER-WARREN, 2008:512).

No segundo nível, das narrativas e o doutrinário, percebe-se a associação de diferentes movimentos sociais que possuem uma história de exclusão e negligência e que tem as suas bandeiras de lutas estrategicamente agregadas. Nesse processo, diferentes temáticas e repertórios de reivindicações para garantia de direitos são incorporadas a uma agenda coletiva de lutas e que criam uma identidade coletiva de organização. Essa

construção coletiva fortalece politicamente a ações de grupos e minorias que, a partir da atuação individual, poderiam ter menos visibilidade em sua atuação. Sherer-Warren (2008) cita a articulação de movimentos de mulheres negras e índias, que possuem semelhante história de exclusão e violência na América Latina. Esses grupos, durante a realização da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004, firmam uma aliança política e coletiva para superarem as desigualdades sociais, econômicas e políticas que historicamente marcaram esses grupos sociais.

No terceiro nível de organização das redes de movimentos, o da informação e da comunicação, é destacado o papel das novas tecnologias, como a internet, para que seja criada uma rede coletiva de informações relevantes à atuação das redes de movimentos sociais. O estabelecimento de uma rotina de diálogo pode fomentar a atuação coletiva dos membros de uma rede e a definição de suas agendas. Nesse caso, a informação e comunicação pode ser utilizada a favor da interlocução interna, mas além disso, de buscar a formação de agendas e opiniões públicas intercontinentais. O potencial da comunicação entre redes e movimentos é uma pauta importante na atualidade, que pode ser ainda melhor aproveitada pelos atores que compõem esse processo de interlocução coletiva (Sherer-Warren, 2008).

Por último, destacamos o nível “dos vínculos sociais e pessoais e sua capacidade de gerar mensagens de conexão, mobilização e empoderamento” (SHERER-WARREN, 2008:514). Nesse aspecto, são enfatizadas as formas de organizações de redes que favoreçam a mobilização e conexão de bandeiras de lutas, como assembleias, reuniões e encontros, mas, além disso, é destacada a necessidade de que redes construam vínculos sociais e políticos mais amplos, com diversos atores e interlocutores.

“A partir dos vínculos sociais e políticos interindividuais e interorganizacionais, as redes de movimentos desenvolvem seus processos mobilizatórios em espaços locais ou regionais, mas, de forma articulada buscam impacto midiático, visibilidade numa esfera pública ampliada, desenvolver estratégias políticas e propostas programáticas em torno de suas necessidades e de sua noção de direitos, conectando os espaços locais com espaços nacionais, regionais e internacionais” (SHERER-WARREN, 2008:514).

A interlocução das redes com diversos atores políticos e sociais são estratégias importantes para que seus repertórios de lutas coletivas possam ser viabilizados e para que

sua atuação seja projetada na cena política local ou mais geral, buscando assegurar a sua influência na agenda pública e política.

O Brasil tem se destacado como país latino-americano de grande profusão de movimentos sociais nos mais diversos tipos de organização e bandeiras de luta, assim como de redes de movimentos mais gerais. É reconhecida a contribuição desses movimentos para o processo de democratização do país e conquistas dos direitos civis, políticos e sociais. Acreditamos, nesse contexto, ser importante uma breve caracterização desses movimentos sociais no contexto brasileiro.

3.1. Características e especificidades dos Movimentos Sociais no Brasil

O contexto de construção do Estado democrático brasileiro, que ainda está em processo de amadurecimento, traz importantes referências para entendermos a trajetória e as especificidades dos movimentos sociais nesse país. Durante períodos diferentes a relação estabelecida entre os movimentos sociais e o Estado foi de conflitos e articulações, o que contribuiu para a construção de um projeto democrático para o país, a partir do final da década de 80, e de constituição de um marco legal e social para garantia de direitos sociais, políticos e civis.

Fica evidente que ao longo da história existem várias fases de tensão entre os movimentos sociais e o Estado autoritário, principalmente a partir da experiência do regime militar, instalado em meados da década de 60. A organização da sociedade civil, nesse contexto, articulava os mais diversos segmentos sociais, tais como universidades e entidades ligadas à Igreja Católica, como as pastorais e os grupos eclesiais de base. Os sindicatos de trabalhadores e associações de profissionais também são atores importantes, destacando ainda o papel dos partidos políticos de oposição.

Segundo Dagnino (2002), a partir desse período de transição e tensão social e ao longo das décadas de 70 e 80, o país vive o momento de vigência das instituições democráticas formais básicas, como as eleições, livre organização político-partidária e liberdade de imprensa. A partir daí foi possível tornar públicos os diferentes projetos políticos que se definiam e, ainda, expressar a heterogeneidade da própria sociedade civil. Verifica-se, porém, que a emergência destas instituições formais básicas do sistema

democrático representativo não atendeu à expectativa social de contribuírem para a superação de manifestações da exclusão e desigualdades sociais nas suas várias expressões. Isso contribui para que a sociedade civil almeje novas formas de controle do Estado e de, inclusive, participar da construção de suas prioridades de investimento.

Os caminhos que ora se constroem são de uma “nova cidadania (...), reconhecendo seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade” (DAGNINO, 2002, p. 10). A sociedade civil, neste contexto, toma para si a responsabilidade de disputar a arena pública para a definição de prioridades de investimento do Estado e, além disso, criar novos mecanismos de controle e participação cidadã, contribuindo para a superação de um quadro de exclusão social no país.

Os movimentos sociais brasileiros, nesse cenário, são compostos em sua maioria por entidades e organizações formais da sociedade civil que, a partir da atuação coletiva, formam um repertório de reivindicações por garantia de direitos sociais. Segundo Gohn (2010), “trata-se de um espaço não-institucionalizado, nem na esfera pública nem na esfera privada, criando um campo político, como observou Offe (1988). Usando uma formulação de Giddens (1993), trata-se de uma ação coletiva fora da esfera estabelecida pelas instituições” (GOHN, 2010:247).

As principais pesquisas e estudos realizados no Brasil que discutem movimentos sociais priorizam a abordagem a partir da década de 70 e com recorte para os movimentos sociais urbanos, como podemos observar em Gohn (2010), Cardoso (2004), Dagnino (2004), Sherrer-Warrem e Lüchmann (2004), Doimo (1992) e Somarriba (1992).

Segundo Gohn (2010), há uma notória prevalência dos estudos dos movimentos sociais urbanos por “terem sido grandes novidades no cenário latino-americano nas últimas décadas; por sua expressividade numérica; e pelo fato de nossa própria produção ter se concentrado majoritariamente naquela temática” (GOHN, 2010:273). De acordo com Somarriba (1992), “é corrente na literatura brasileira sobre reivindicações urbanas o uso do termo movimento social urbano, através do qual o conjunto das numerosas ações reivindicativas de bens e serviços de consumo coletivo são concebidas como uma unidade à qual se atribuem objetivos, interesse e decisões” (SOMARRIBA, 1992:6).

O contexto de análise dos movimentos sociais, segundo Cardoso (2004) passa por duas fases: a heróica e a de institucionalização. A primeira fase, concentrada nos anos 70, fica marcada como aquela de “emergência heróica dos movimentos sociais (CARDOSO, 2004:81)” após 1964, quando no Brasil houve momentos de tensão entre a sociedade e o Estado e com uma grande contribuição dos movimentos sociais para a mudança na cultura política. A segunda fase, que Cardoso (2004) chama de institucionalização, está localizada nos anos 80, no contexto de redemocratização. Nesse caso, a institucionalização não diz respeito à forma de organização dos movimentos através de entidades, mas da institucionalização da participação dos movimentos sociais em sua relação com o Estado.

A consolidação das instituições formais de participação configura um novo cenário de atuação desses movimentos, sendo importante ressaltar alguns fatores, segundo Cardoso (2004), que favorecem a criação de um processo de institucionalização da participação: novos canais de comunicação e de participação; nova relação dos movimentos sociais com os partidos políticos e com as agências públicas; a criação dos conselhos de participação; ampliação do modo de gerir as políticas públicas; abertura de novos espaços para os movimentos sociais. Nessa fase percebe-se uma nova postura dos movimentos sociais frente às agências públicas e ao Estado, ocorrendo um novo momento de aproximação política e institucional.

“A redefinição das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil, no final dos anos 70, implica na constituição, com muitos percalços, de uma esfera societária autônoma. O surgimento da sociedade civil brasileira está indissolavelmente vinculado não apenas à emergência de movimentos sociais, mas ao processo pelo qual atores sociais modernos e democráticos surgiram, adquiriram uma nova identidade democrática e passaram a pressionar o Estado e o sistema político a se adaptarem a uma nova concepção acerca da moderna institucionalidade democrática” (JACOBI, 1999:33)

As características dos movimentos sociais no Brasil passam por fases distintas ao longo das décadas e estão relacionados com um processo mais geral de constituição de uma esfera societária autônoma, como é explicitado por Jacobi (1999). Esse processo teve fases de avanços e de estagnação, conforme Cardoso (2004), mas que colocam o Brasil como um dos países que vivenciou um grande processo de organização e redefinição das relações entre sociedade e Estado.

Na década de 70, há o protagonismo da Igreja Católica que teve atuação na resistência ao Estado autoritário, através dos Movimentos Eclesiais de Base, conforme aponta Cardoso (2004). As organizações sociais vinculadas às Igrejas, como Pastorais da Terra, da Criança, dos Moradores de Rua, tem um papel importante de composição e definição dos Movimentos Sociais a partir desse período. Na década de 80, os Movimentos Sociais Urbanos (MSU) têm destaque inclusive enquanto objeto de estudo da produção científica e acadêmica no Brasil, pois foram as principais formas de articulação da sociedade civil. Destacam-se os movimentos reivindicatórios urbanos, formados por entidades e associações de bairros e de vilas e favelas (Somarriba, 1992). A organização de movimentos de defesa direitos de segmentos sociais, como mulheres, crianças e adolescentes, índios e negros também pode ser vista no contexto brasileiro.

Ao longo da década de 80, a organização de partidos políticos de esquerda, nesse momento, somava forças aos movimentos sociais, compartilhando algumas bandeiras de lutas por igualdade e garantia de direitos. O movimento sindical teve importante papel para criação de uma cultura popular de organização e integrou também de forma coletiva, as lutas de movimentos sociais. Outro segmento que fortaleceu a luta dos movimentos sociais era a dos estudantes e acadêmicos, que tinham “um desejo de valorização, um entusiasmo com esses fenômenos novos que apareciam e, ao mesmo tempo, a tendência de olhar para eles através de uma técnica de pesquisa, de um olhar diferente” (CARDOSO, 2004:84).

O final da década de 80 e o início de 90 são marcados pela confluência de forças sociais pró Constituinte de 88, o que se configura como um momento importante, que é a organização das redes de movimentos sociais, que buscavam a construção de nexos políticos entre seus repertórios de reivindicações para darem visibilidade política e institucional às suas bandeiras de lutas. A construção desses nexos políticos pode ser observada, no Brasil, a partir de “três principais categorias de agentes políticos que têm buscado se articular com organizações populares e contribuir para a articulação entre organizações, no sentido da formação de um movimento mais abrangente” (SHERER-WARREN, 2009:116). Segundo a autora, os atores que contribuem para a construção desses nexos são vinculados às três categorias são oriundos do “movimento sindical, principalmente através da linha de atuação da CUT (Central Única dos Trabalhadores); outros vindos dos partidos políticos das denominadas esquerdas, entre os quais o PT

(Partido dos Trabalhadores) tem um destaque especial; e por fim aqueles (...) de um conjunto denominado como ‘ONGS’ (Organizações não-governamentais)” (SHERER-WARREN, 2009:117). As organizações não-governamentais são amplamente disseminadas no país ao longo da década de 90 e, assim como as entidades sociais, integram as redes mais gerais de movimentos sociais.

A configuração dos movimentos sociais e sua relação com o Estado, ao longo das décadas, tiveram algumas alterações. Segundo Cardoso (2004), a década de 90 e início dos anos 2000 são marcados por um “refluxo” dos movimentos sociais, logo após a fase da institucionalização da participação. Sobre esse cenário, Gohn (2010) também faz uma análise, enfatizando aspectos políticos e sociais que foram importantes durante esse processo:

“Os anos 90 redefiniram novamente o cenário das lutas sociais no Brasil, deslocando alguns eixos de atenção dos analistas. Os movimentos sociais populares urbanos dos anos 70-80 alteraram-se substancialmente. Alguns entraram em crise interna: de militância, de mobilização, de participação cotidiana em atividades organizadas, de credibilidade nas políticas públicas e de confiabilidade e legitimidade junto à própria população. Sem falar nas crises externas – decorrentes da definição dos termos de conflito social entre os diferentes atores sociais e entre a sociedade civil e a sociedade política, tanto em termos nacionais como em termos dos referenciais internacionais: queda do muro de Berlim, fim da União Soviética, crise das utopias, ideologias, etc.” (GOHN, 2010:304).

Esse cenário configura-se como um processo de reorganização dos movimentos, que tem ao longo da década de 90 algumas dificuldades de atuação e mobilização, principalmente no que diz respeito aos movimentos populares urbanos, mas, por outro lado, vê-se a organização do movimento rural e duas novidades do ponto de vista organizativo: a primeira, já citada anteriormente, é o fortalecimento das redes e estruturas nacionais de movimentos sociais, com forte coordenação das ONGS. A segunda está ligada ao desenvolvimento de movimentos sociais internacionais, com a possibilidade de financiamento de ações desenvolvidas na América Latina e, destacadamente, no Brasil (Gohn, 2010).

Uma característica da atuação das ONGS que merece destaque é a política de parcerias com o poder público para implementação de políticas públicas, conforme é explicitado por Gohn (2010), que seguem uma tendência da Administração Pública

contemporânea e que recebeu algumas críticas das redes mais gerais de movimentos sociais, pois muitas vezes, a prioridade de agenda das organizações não governamentais era a execução de projetos e não mais a mobilização das agendas de lutas coletivas dos movimentos sociais.

Podem ser observadas duas tendências de atuação dos movimentos sociais a partir da década de 90: a primeira é de deslocar o eixo das reivindicações populares, “antes centradas em questões de infra-estrutura básica ligadas ao consumo coletivo (transportes, saúde, educação, moradia, etc) (...). Retomou-se a questão dos direitos sociais tradicionais, nunca antes resolvido no país, como o direito à vida e à sobrevivência. O aumento da miséria (...) é o principal fator explicativo dessa questão” (GOHN, 2010:309). A outra agenda para os movimentos sociais a partir desse período “localiza-se no plano da moral (...). A indignação diante da ausência de ética na política e a agressão a certos valores consensuais da sociedade em relação à gestão da coisa pública foram fatores que levaram à eclosão de movimentos sociais de base pluriclassista, liderados pelas camadas médias e articuladas em torno de problemáticas de gênero, raça, idade, etc” (GOHN, 2010:309).

O balanço da literatura sobre movimentos sociais no Brasil nos apresenta um cenário de constante mobilização da sociedade em torno das ações coletivas, sejam em movimentos sociais com lutas específicas ou através da articulação das redes de movimentos. Ao longo das décadas, o cenário de atuação dos movimentos sociais é marcado por mudanças políticas e sociais, o que acaba por alterando o perfil de atuação dos movimentos, mas que mantêm o seu caráter coletivo e por garantia de direitos civis, políticos e sociais.

4. A transição de perspectivas: a construção de uma proposta teórico-metodológica para análise das contribuições de um arranjo institucional participativo aos movimentos sociais em Minas Gerais.

A pesquisa teórica realizada sobre democracia, participação social, empoderamento e *accountability* somada ao estudo dos paradigmas clássicos e contemporâneos sobre movimentos sociais e suas características no Brasil, oferece um leque de possibilidades de estudo para o tema desta dissertação: identificar as contribuições da Comissão de Participação Popular da ALMG (enquanto um arranjo institucional participativo), para o

empoderamento dos movimentos sociais, através da ampliação de suas capacidades e habilidades técnicas, estratégicas e políticas em influenciar a agenda governamental e exercer o controle público. Essas contribuições serão identificadas a partir da análise do processo de participação dos movimentos sociais na elaboração e no monitoramento das leis orçamentárias, que é promovido desde 2003 pela CPP/ALMG.

Foi necessário, dessa forma, a definição de algumas categorias e referências de análise para a elaboração de um roteiro teórico-metodológico para a investigação empírica e conseqüente levantamento de dados e informações que fornecessem subsídios para a nossa investigação. Esse processo demonstrou ser um exercício de prioridades, diante das várias possibilidades que a revisão da literatura nos apresentou. Destacamos o risco de ser elaborada nessa seção uma síntese dos principais argumentos teóricos estudados anteriormente, mas identificamos que essa construção foi fundamental para determinarmos quais as referências e as perspectivas teóricas seriam adotadas para procedermos a coleta e a análise dos dados empíricos que são apresentados neste trabalho³.

Diante dessa tarefa, identificamos que a concepção de democracia participativa nos oferece uma interpretação relevante sobre o tema da participação, pois considera a possibilidade de influência da sociedade nas tomadas de decisão do poder público, quer por meio da atuação da sociedade civil na linha da mobilização, quer por meio da participação em instâncias institucionais criadas para este fim, como é o caso da Comissão de Participação Popular da ALMG.

A definição de públicos participativos empreendida por Avritzer (2004), nesse contexto, traduz a possibilidade de serem operacionalizadas instâncias públicas democráticas que institucionalizem os processos de participação. A criação de esferas de deliberação e negociação das demandas de setores populares é uma oportunidade de serem incorporadas as pautas reivindicativas da sociedade na agenda pública e governamental, o que representa um mecanismo de operacionalização democrática.

Nesse sentido, a participação social é entendida como uma possibilidade de democratização do processo decisório e de viabilização das lutas sociais por garantia de

³ Ressaltamos que muitas referências sobre a teoria dos movimentos sociais não foram priorizadas nesta seção enquanto determinantes para o nosso marco teórico-metodológico, mas que contribuíram para a construção de um entendimento mais geral sobre movimentos sociais. O estudo do paradigma clássico norte-americano, por exemplo, foi fundamental para elaborarmos teoricamente os movimentos sociais, mas sua perspectiva sociopsicológica não foi considerada como um marco referencial prioritário para os desdobramentos da pesquisa e análise empírica realizada nesta dissertação.

direitos. A referência conceitual de participação cidadã, empreendida por Teixeira (200), como assinalamos anteriormente, torna-se um ponto de partida importante, pois qualifica o processo de debate público e de reivindicações coletivas em espaços institucionais criados para esse fim, superando a dicotomia entre representação e participação, valorizando o papel do cidadão e dos movimentos sociais como agentes políticos de deliberação e transformação da realidade.

Essa concepção de participação nos orientou a adotar uma referência teórica relevante, mas ainda incipiente, que é a de empoderamento. Percebemos que a produção teórica sobre esse tema está densamente voltada para o processo em que indivíduos e comunidades pobres e excluídas ou organizações sociais alcançam o desenvolvimento de suas capacidades e habilidades para participarem do processo de deliberação, implementação e avaliação de políticas públicas. Além disso, verificamos que o tema nos oferece a possibilidade de direcionarmos o olhar para o processo de como foram construídas as estratégias de atuação desses grupos para que tivessem visibilidade, influência e poder de barganha para negociar suas demandas na agenda governamental.

A definição de quais aspectos do conceito de empoderamento seriam utilizadas nesse trabalho foram muito influenciadas pelas definições de Melo (2003), como a redução na assimetria de informações, a ampliação das oportunidades de participação, do poder de barganha e de negociação das demandas da sociedade com relação ao Estado. Esse autor também remete ao poder público um papel importante para promover o empoderamento da sociedade, a partir de instâncias formais de participação que adotassem alguns pressupostos pré-definidos para esse fim.

A partir dessa demarcação, Melo (2003) propõe alguns pré-requisitos básicos e algumas estratégias e condições facilitadoras que são imprescindíveis para que um desenho institucional participativo contribua para o empoderamento da sociedade. Essa referência foi muito relevante para a definição de quais dimensões seriam pesquisadas em nosso levantamento empírico. Ficou evidente que a publicização das informações sobre a atuação pública; a existência de burocracias comprometidas com a participação; a capacitação dos atores que participam do processo; e a habilidade de estabelecerem interlocução com diversos atores políticos são alguns critérios recorrentes que contribuem com um processo de empoderamento da sociedade.

A perspectiva de *accountability* contribuiu para a construção teórica metodológica deste trabalho na medida em que enfatiza a importância dos processos de controle público, seja ele realizado através dos *check and balance* ou por meio do mecanismo eleitoral, mas especialmente, através dos processos de *accountability* societária, entendendo a importância da participação da sociedade na definição da agenda governamental e para influenciar as decisões públicas. A necessidade de ser realizada a prestação de contas das ações do Estado à sociedade também é uma perspectiva importante da *accountability*, que coloca a sociedade como ator político importante e que deve ser considerado. Nesse aspecto, a divulgação de informações sobre a atuação governamental assume uma conotação política importante, que contribui com o controle público, mas também oferece condições à sociedade de definir quais serão as suas prioridades de reivindicações a partir da pauta de atuação planejada e executada pelo Estado.

A pesquisa sobre os paradigmas clássicos e contemporâneos sobre movimentos sociais foi determinante para cumprirmos a tarefa de identificar, ao longo da história, as principais referências e concepções sobre movimentos sociais, assim como seus diferentes conceitos e papéis que lhe foram atribuídos na sociedade. Pudemos observar que algumas categorias de análise foram mais relevantes que outras, mas que a revisão dessa bibliografia teve um significado importante: a de entender teoricamente o nosso objeto de estudo e, posteriormente, de determinar de que forma as principais correntes teóricas já elaboradas iriam contribuir para esta investigação.

Sendo assim, refletimos que não adotamos um paradigma teórico específico, pois aspectos e categorias de diversas correntes teóricas contribuíram para a definição das dimensões de análise adotadas neste trabalho. Esse pode ser um risco de interpretação, mas concluímos que não se tratava exclusivamente de um olhar para os movimentos sociais (sua composição, bandeiras de luta, estratégias de atuação, etc.), mas para os desdobramentos de sua experiência de participação fomentada por um arranjo institucional participativo. Importava, nesse momento, lançar nossa análise para essa relação e, assim sendo, priorizamos a adoção de referências conceituais que contribuíssem para o entendimento das contribuições da CPP/ALMG ao desenvolvimento das capacidades e habilidades dos movimentos sociais.

Identificamos alguns subsídios do paradigma norte-americano, principalmente do contemporâneo, a partir das elaborações da Teoria de Mobilizações de Recursos e da Teoria de Mobilização Política. A TMR prioriza a abordagem dos movimentos sociais a partir de uma abordagem organizacional e econômica, não sendo essa a sua contribuição para esse trabalho. Alguns aspectos dessa teoria, porém, contribuíram para entendermos os movimentos sociais como grupos com interesses comuns e o papel de seus líderes enquanto uma peça chave em sua organização. As elaborações de Tilly (1978), de ações coletivas, consideram a importância do desenvolvimento da autonomia social dos movimentos, sua atuação em grupos mais coesos e a importância de ocuparem os espaços políticos da sociedade. Essa teoria também inaugura a compreensão de oportunidades políticas, mas em uma ótica muito vinculada às condições de econômicas/ organizacionais para o funcionamento/ financiamento dos movimentos sociais, conceito que será retomado pela TMP de forma mais apropriada a este trabalho. Verificamos, de uma forma geral que não adotamos os movimentos sociais a partir de sua visão prioritariamente organizacional e econômica da TMR, tampouco de sua concepção que desconsidera as motivações políticas e ideológicas que envolvem a atuação dos movimentos sociais, mas entendemos que essa teoria inaugura algumas referências nos paradigmas dos movimentos sociais, conforme descrito acima, que foram importantes para a construção de nosso referencial metodológico.

A Teoria de Mobilização Política, por sua vez, considera os aspectos políticos para o surgimento e a dinâmica dos movimentos sociais, remetendo aos líderes importante papel de compartilhamento coletivo de mensagens ideológicas aos grupos. Destacamos a contribuição de Tarrow (1994), a partir do conceito de ciclos de protesto, que considera as estratégias e fases de mobilização de um movimento social, algumas inovações em sua atuação, a partir de formas organizadas e não-organizadas e, ainda, a interação entre movimentos sociais e Estado. Essa talvez seja a maior contribuição da TMP a este trabalho, já retoma o conceito de oportunidades políticas sob outra ótica, a da potencialidade de acesso dos movimentos sociais aos circuitos de poder e, dessa forma, a valorização de espaços públicos e políticos como um recurso importante para que os movimentos sociais dêem viabilidade a seus projetos e repertórios de demandas. A partir dessa perspectiva, pudemos considerar a possibilidade de conceber a Comissão de Participação Popular como

uma oportunidade política aos movimentos sociais, a partir do processo de elaboração do orçamento com participação popular, que contribui para projetá-los na cena política do Estado e para que a sua potencialidade de provocar mudanças na sociedade seja ampliada.

A interpretação do paradigma europeu, a partir da revisão dos Novos Movimentos Sociais, foi importante para este estudo a partir de quatro abordagens teóricas mais expressivas que lhe dão sustentação: a acionista (francesa), a psicossocial (italiana), a histórico-política (alemã) e a neomarxista. Como dissemos anteriormente, aspectos diferentes em cada uma dessas correntes teóricas contribuía, em certa medida, para a nossa construção teórico-metodológica.

A abordagem francesa dos NMS, liderada por Touraine, apresenta uma visão do Estado relevante para esse trabalho, que pode ser remetida às instituições públicas, na medida em que o entende como “agente de transformação histórica por dirigir as mudanças organizacionais, que são também mudanças institucionais. Portanto o Estado não é apenas um aparelho de poder. É um agente de reação e transformação, uma forma social de mudança histórica” (GOHN, 2010:147). A partir disso, entendemos que as instituições públicas têm um papel que deve ser considerado como agentes de transformações sociais e que pode contribuir para mudanças de paradigma, inclusive, na relação que estabelece com a sociedade. A conjuntura política e institucional das sociedades, nesse processo, é considerada como um elemento importante que deve ser considerado para a construção das estratégias de atuação dos movimentos sociais em suas lutas cotidianas. Touraine demonstrou que o olhar lançado aos movimentos sociais pode estar voltado para a relação que estabelecem com instituições públicas e que essa é uma investigação legítima, ampliando as possibilidades de pesquisa sobre os movimentos, pois até então a prioridade de análise eram as suas motivações para atuação coletiva e a forma como se organizavam. Essa nova concepção é importante para localizarmos o nosso estudo nas abordagens mais gerais sobre movimentos sociais, já que o nosso olhar está lançado para as contribuições de um processo de participação fomentado pelo poder público aos movimentos sociais. A questão das “identidades coletivas” também é importante, pois buscaremos identificar de que forma uma agenda ou um tema de atuação, como é o orçamento público, pode ser incorporado pelos movimentos sociais como uma temática que faça parte de seu repertório de atuação. É relevante identificarmos, dessa forma, como ocorre a apropriação de uma

determinada agenda para o cotidiano de atuação dos movimentos sociais, tendo repercussões, inclusive, em sua forma de organização e articulação com diversos atores.

O paradigma dos Novos Movimentos Sociais traz outras colaborações a este trabalho a partir da corrente italiana, empreendida por Alberto Melluci, na medida em que enfatiza a importância de sistemas de ações, ou seja, as redes de relações sociais e políticas que são estabelecidas pelos movimentos sociais para viabilizarem as suas representações coletivas. Novamente a teoria dos NMS volta o seu olhar para as relações constituídas pelos movimentos sociais em seu cotidiano de atuação, sejam elas políticas ou organizacionais, para repercutirem na sociedade. A questão da identidade coletiva também é discutida por esta corrente e o papel dos líderes, nesse caso, é identificado como estratégico tanto no nível interno – para a construção dessas identidades coletivas – como no nível externo, em processos de negociação e mediação com outros atores, como o poder público. Essa interpretação é relevante e a partir da aproximação com os movimentos sociais na pesquisa de campo, poderemos identificar o perfil desses líderes e dos interlocutores que preferencialmente participam de um processo de debate do orçamento público realizado pela CPP/ALMG.

A corrente liderada por Clauss Offe dos NMS enfatiza categorias importantes para a nossa análise, como a compreensão dos movimentos sociais como atores que trazem à esfera pública demandas relacionadas com privações sociais, incluindo direitos humanos subjetivos, como a autonomia. As bandeiras por igualdade são expressivas e, apesar de serem temáticas de antigas reivindicações, assumem características mais contemporâneas pelo modo como são discutidas em arenas públicas. Essa perspectiva é importante, pois considera que os processos de negociações dessas demandas devem acontecer em arenas públicas de negociação permanentes e qualificadas, o que demanda movimentos sociais engajados e capacitados para discutirem técnica e politicamente a viabilidade de seus repertórios de reivindicações. Esse é o novo paradigma da ação política dos movimentos sociais, que exige alguns pré-requisitos relevantes para que o processo democrático em um contexto de diversidade política e social tenha êxito. Parece-nos, dessa forma, que a garantia de condições técnicas, políticas e estratégicas para o exercício da participação são relevantes em uma arena de negociação que envolva movimentos sociais e atores públicos.

O paradigma neomarxista, a partir das elaborações de Castells, apresenta algumas referências decisivas para o processo de elaboração de nosso marco teórico-metodológico. Castells reconhece o potencial dos movimentos sociais em transformarem a realidade por meio de sua atuação política e em esferas institucionais criadas para esse fim. Essa concepção pode ser expressa na seguinte passagem, que foi anteriormente reproduzida neste trabalho: “os movimentos são fundamentais para uma gestão democrática, porque são os verdadeiros diagnosticadores das necessidades coletivas. As reformas não ocorrem sem pressões (...). Portanto, os movimentos seriam os agentes formuladores das mudanças a serem implementadas pelo Estado, por meio de instrumentos institucionalizadores” (CASTELLS *apud* GOHN, 2010:193). Observamos que fica em evidência a concepção que adotamos para este trabalho: além de ficar reconhecida a legitimidade dos movimentos sociais enquanto formuladores de políticas a serem implementadas pelo poder público, fizemos a opção de estudar essa potencialidade a partir de um arranjo institucional participativo. Não que sejam desconsiderados e desqualificados os demais espaços e estratégias de participação (a partir de articulações não-formais), mas conferimos a esse tipo de desenho institucional uma relevância para a qualificação dos processos de participação e que demonstra um certo nível de amadurecimento democrático das instituições públicas e das instâncias da sociedade que incorporam essa participação em seu cotidiano de luta.

O paradigma latino-americano, por sua vez, aproxima o seu olhar para os contextos históricos, sociais e políticos em que foram construídas as relações entre movimentos sociais e poder público nesse continente, marcados por regimes oligárquicos e ditatoriais. Essa aproximação foi importante para construirmos os critérios que seriam considerados como fatores que contribuem para o empoderamento dos movimentos sociais e que talvez, em outros contextos sociais, políticos e culturais de exercício democrático, poderiam até ser considerados rudimentares ou pouco expressivos. Traduzindo essa colocação, refletimos que poderia ser irrelevante em outro contexto considerar a criação e manutenção de um mecanismo permanente e institucionalizado de participação dos movimentos sociais na elaboração do planejamento governamental como uma contribuição que tenha importância. Em um contexto de amadurecimento das experiências democráticas⁴, a implementação de

⁴ Como é o caso de nosso país, conforme vimos na revisão da literatura sobre a implementação de arranjos institucionais participativos, como conselhos e orçamentos participativos.

uma iniciativa como essa deve, em nossa avaliação, deve ser considerada, mas não sendo apenas a sua existência um critério suficiente para promover o empoderamento: outros requisitos devem ser observados.

O paradigma latino-americano enfatiza outro aspecto relevante, que é a atuação em rede como um critério a ser considerado para avaliar se o processo de participação promovido pela CPP/ALMG contribui para a construção de novos parâmetros de atuação estratégica para os movimentos sociais. Esse é um aspecto apontado na literatura como um indicador do amadurecimento e da qualificação da atuação dos movimentos sociais, conforme explorado por Sherer-Warren (2008).

Diante das referências teóricas apresentadas acima e suas contribuições para este trabalho, elaborou-se um roteiro que reúne as características e pré-requisitos que consideramos mais relevantes para que um arranjo institucional participativo, como a CPP, contribua para o empoderamento dos movimentos sociais a partir do desenvolvimento de suas capacidades e habilidades em três dimensões: a estratégica, a técnica e a política.

Quadro 2 – Dimensões a serem pesquisadas: contribuições da CPP aos movimentos sociais, a partir do processo de elaboração do orçamento com participação popular

Dimensões	Fatores que contribuem	Resultados esperados	Indicadores que resultados foram
------------------	-------------------------------	-----------------------------	---

			alcançados
<i>Técnica</i>	ALMG/PPP promove a capacitação permanente sobre o orçamento público, principalmente antes da realização das audiências públicas de elaboração do orçamento.	Movimentos sociais capacitados e com expertise para analisarem o orçamento público e relatórios gerenciais sobre o tema.	Movimentos sociais produzem notas técnicas e/ou analisam informações sobre orçamento público que subsidiem a sua participação na elaboração do orçamento estadual.
	ALMG/PPP contribui para que a agenda do orçamento seja incorporada pelos movimentos sociais e sua participação permanente.	Movimentos sociais tem propriedade para discutirem essa temática e o fazem também por sua iniciativa e envolvimento.	Movimentos sociais participam com regularidade do processo de discussão do orçamento público nesse e em outros espaços.
	ALMG/PPP contribui e/ou incentiva que a qualidade das emendas apresentadas pelos movimentos sociais seja ampliada, a partir de sua qualificação e participação permanente.	Movimentos sociais desenvolvem sua capacidade de análise do orçamento público e de definição de demandas que são aptas a serem incorporadas na Lei orçamentária.	Movimentos sociais apresentam, ao longo dos anos, emendas populares cada vez mais possíveis de serem incorporadas ao orçamento público.
<i>Estratégica</i>	ALMG/PPP cria e mantém mecanismos institucionalizados e permanentes para participação dos movimentos sociais na elaboração do orçamento estadual.	Movimentos sociais permanentemente motivados a participarem de mecanismos institucionalizados e não esporádicos de participação social.	Movimentos sociais participam e apresentam propostas de emendas ao orçamento estadual, mantendo sua participação permanente, desde sua criação até a atualidade.
	O processo de participação instituído pela ALMG/PPP contribui para que a organização do movimento social em torno dessa temática seja incorporada como uma agenda de atuação.	Movimentos sociais engajados no processo de controle social.	Movimentos sociais têm como agenda permanente o monitoramento do orçamento público, principalmente depois da criação das audiências públicas de elaboração do orçamento promovidas pela ALMG/PPP.
	O processo de participação instituído pela ALMG contribui e/ou incentiva a atuação em rede dos movimentos sociais.	Movimentos Sociais organizados e com capilaridade de articulação com demais movimentos sociais, sociedade civil e órgãos públicos	Movimentos sociais buscam a participação em rede, definindo de forma coletiva as suas prioridades de emenda ao orçamento público e criam e/ou mantêm espaços de articulação coletiva com demais movimentos sociais, sociedade civil e órgãos públicos
	ALMG/PPP contribui para a interlocução dos Movimentos Sociais com o Poder Executivo para definição da agenda governamental.	Movimentos Sociais têm suas demandas sociais vocalizadas, incorporadas ao orçamento estadual e seu canal de diálogo com o Executivo é ampliada.	ALMG/PPP aprova emendas populares ao orçamento estadual e potencializa o diálogo entre Movimentos Sociais e Poder Executivo.

<i>Política</i>	ALMG/ CPP garante transparência e disseminação de informações relevantes para o controle público e <i>accountability</i> .	Movimentos sociais têm condições de monitoramento e fiscalização ampliadas.	ALMG/ CPP produz relatórios de execução orçamentária e outras análises sobre o orçamento público.
	ALMG/ CPP contribui para a definição de estratégias para o monitoramento de emendas populares e demais políticas públicas ao longo do ano.	Movimentos sociais procedem o monitoramento de emendas populares e demais políticas públicas a partir de estratégias coletivas.	Movimentos Sociais planejam e executam um plano de atividades para monitoramento de emendas populares e demais políticas públicas de forma coletiva e com o envolvimento de atores que possam contribuir com esse processo, como Ministério Público e o próprio Legislativo.

Fonte: Elaboração da autora.

Como dito anteriormente, a construção desse referencial tem a função de orientar a definição do que seria investigado na pesquisa empírica desta dissertação, que teve duas perspectivas: uma abordagem quantitativa e outra qualitativa sobre o processo de participação realizado pela ALMG/ CPP de elaboração do orçamento com participação popular e que serão apresentadas nos capítulos que seguem esta seção.

Consideramos relevante reconstruir a história da formulação e implantação desse processo pela CPP/ALMG, o que foi possível a partir da análise de informações oficiais divulgadas em seu sítio eletrônico, como cartilhas e relatórios oficiais, como também de entrevista realizada com o presidente da Comissão de Participação Popular da ALMG, Dep. André Quintão. Foi realizada também a sistematização de alguns dados sobre o processo que dizem sobre as suas características e os seus resultados mais gerais⁵, como número de participantes, conteúdo das propostas apresentadas pelos movimentos sociais, montante de recursos incorporados ao orçamento e que são oriundos de emendas populares, a execução orçamentária (implementação) dessas emendas ao longo do ano e se foram mantidas no plano orçamentário pelo Executivo no ano seguinte em que foram incorporadas ao planejamento. Essas informações serão apresentadas no próximo capítulo e foram importantes para desenvolvermos algumas hipóteses sobre possíveis contribuições desse processo de participação instituído pela CPP aos movimentos sociais.

Com o objetivo de verificar a veracidade dessas hipóteses e aprofundar melhor a nossa pesquisa para identificar de fato as contribuições da CPP aos movimentos sociais,

⁵ A pesquisa mais geral do processo foi iniciada em 2009, com a elaboração de um trabalho de conclusão de curso de pós-graduação em gestão pública na FJP e que foi aperfeiçoada por esta dissertação de mestrado.

realizamos entrevistas com algumas lideranças e assessorias de movimentos sociais que tiveram mais expressividade no processo⁶ de elaboração das leis orçamentárias, de 2003 a 2009. Essa pesquisa teve como objetivo identificar, qualitativamente, a avaliação dos movimentos sociais sobre quais habilidades e capacidades (estratégicas, técnicas e políticas) foram desenvolvidas a partir da experiência de participação promovida pela CPP/ALMG para elaboração das leis orçamentárias estaduais.

⁶ Entendemos como movimentos sociais que mais tiveram expressividade no processo aqueles que são os proponentes de emendas populares incorporadas às leis orçamentárias, ou seja, autores de propostas que foram incorporadas ao planejamento governamental. Nesse caso, são os Fóruns Organizados de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que são proponentes de 65% das emendas aprovadas aos Planos Orçamentários de 2003 a 2009, como será apresentado mais a frente no capítulo IV.

Capítulo III – A Assembléia Legislativa de Minas Gerais e participação da sociedade civil nos processos de elaboração e monitoramento das Leis Orçamentárias

A participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões e planejamento de políticas públicas é fenômeno recente na sociedade brasileira. Toma-se como marco social a participação dos movimentos sociais na Assembléia Constituinte (período de redemocratização do país na década de 80) e, enquanto marco jurídico, a própria Constituição Federal de 1988. A soberania popular, neste sentido, não está restrita ao direito de votar e ser votado, mas na participação política do cidadão no controle público do Estado. Verifica-se que diversos mecanismos para promoção da participação dos cidadãos na arena pública são criados, em diferentes instâncias de governo.

As Comissões de Legislação Participativa são uma experiência recente no Poder Legislativo brasileiro. A primeira Comissão com esta finalidade foi fundada na Câmara dos Deputados, no ano de 2001 e, a partir daí, disseminada nos Legislativos estaduais. No ano de 2008 onze⁷ Assembléias Legislativas possuíam este tipo de Comissão, com denominações, atribuições e configurações diferenciadas.

O Poder Legislativo de Minas Gerais tem implementado, ao longo de sua história, mecanismos e instrumentos de participação da sociedade civil no processo Legislativo que estão previstos no Regimento Interno da ALMG e em resoluções e deliberações internas. Na década de 90, por exemplo, foram inaugurados alguns desses mecanismos, como seminários Legislativos, fóruns técnicos, ciclos de debate, audiências públicas em todas as comissões, lançamento da TV Assembléia e do Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC). Atualmente também existem a Ouvidoria Parlamentar e o Procon Assembléia.

O processo de aproximação ao cidadão torna-se mais intenso no ano de 2003, com a criação da Comissão de Participação Popular (CPP). A partir daí a participação é inserida na agenda do Legislativo mineiro, de forma mais organizada e sistemática. A iniciativa de criação desta Comissão foi do Deputado Estadual André Quintão⁸ (PT/MG), a partir de sua

⁷ Assembléias Legislativas do Acre, Alagoas, Amazonas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Fonte: Comissão de Legislativa de Partiição da Câmara dos Deputados.

⁸ Presidente da CPP desde sua criação até os dias de hoje, com exceção dos anos de 2005 e 2006, quando foi líder de oposição ao Governo pelo Bloco da Minoria PT/PCdoB.

atuação em defesa das políticas públicas sociais ao lado de movimentos sociais mineiros, como o de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente e Assistência Social.

A Comissão de Participação Popular foi instalada através da Resolução 5.212, de 09 de maio de 2003, mediante alteração nos artigos 101, 102, 288 e 289 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa. Logo em seguida, foi regulamentada por meio da Deliberação nº 2.333 de 04 de junho de 2003, que define em seu artigo 2º suas competências.

“Art. 2º – Cabe à Comissão de Participação Popular, no exercício de sua competência:

I – receber proposta de ação legislativa de entidade associativa da sociedade civil, deliberar sobre ela e dar-lhe encaminhamento, nos termos desta deliberação;

II – realizar consulta pública sobre assunto de relevante interesse público;

III – promover estudos, pesquisas e debates sobre assunto de relevante interesse público;

IV – apreciar sugestão popular para aprimoramento dos trabalhos Legislativos;

V – acompanhar a tramitação das proposições originadas de proposta de ação legislativa, exercendo as prerrogativas de autor da proposição”.

Podem ser apresentadas a esta Comissão propostas de Sindicatos, Organizações não-governamentais, associações de profissionais ou comunitárias, conselhos ou qualquer outra entidade legalmente constituída, com exceção de partidos políticos que estejam representados na Assembléia Legislativa. Estas proposições podem ter uma variedade de objetivos, tais como propostas de aperfeiçoamento dos trabalhos Legislativos e propostas de ação legislativa, incluindo aqui requerimentos de informações oficiais a órgãos públicos e autoridades, emenda a projeto de lei em tramitação ou ate mesmo projeto de lei.

Atualmente, essa Comissão tem duas diretrizes de trabalho: realizar debates públicos para discussão das leis do ciclo orçamentário (PMDI, PPAG, LDO, LOA) e acolher e apreciar estas sugestões de ações legislativas da sociedade civil. Com o início dos seus trabalhos, já no ano de 2003, a CPP implementa rapidamente a primeira diretriz de trabalho e inaugura o processo de debate coletivo e público do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), do período de 2004 a 2007. Sendo assim, é importante nos remetermos especificamente às audiências públicas para revisão das leis orçamentárias e ao que são estes instrumentos de planejamento do Governo do Estado.

O ciclo orçamentário é composto por um conjunto de leis orçamentárias que definem de que forma os Governos (Federal, Estadual ou Municipal) irão investir os recursos públicos arrecadados através de tributos pagos pela sociedade e de outras fontes de

receita (como, por exemplo, convênios firmados junto ao Governo Federal ou Instituições Internacionais). Estes instrumentos de planejamento estão previstos na Constituição Federal de 1988 ⁹, sendo a iniciativa de elaboração destas leis do Poder Executivo. Depois de elaboradas, são encaminhadas ao Legislativo que, após sua análise e possíveis emendas, as aprova.

As leis orçamentárias explicitam os planos de investimentos governamentais de longo, médio e curto prazo, as prioridades, diretrizes, metas, as ações, programas e previsão de receitas e despesas. O ciclo orçamentário, por sua vez, diz respeito à tramitação destas leis que compõem o sistema orçamentário e possui uma periodicidade variável, dependendo da lei orçamentária em questão.

Algumas leis são elaboradas para quatro anos (quadrienal), mas podem ser revisadas anualmente, como o Plano Plurianual (PPA) que, em Minas Gerais, é chamado de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Já as outras leis que compõem o ciclo orçamentário são anuais: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em Minas Gerais, outra lei compõe este ciclo, denominando-se Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), mas que define as metas em longo prazo (15 anos). Segue abaixo a descrição do ciclo orçamentário em Minas Gerais e as principais características desse processo, conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Descrição do Ciclo Orçamentário do Estado de Minas Gerais (2009)

Lei Orçamentária	Conteúdo/ Finalidade	Periodicidade/ Vigência	Prazo de trâmite	
			Envio Executivo/ Legislativo	Retorno para sanção
Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)	Estabelece os objetivos estratégicos e ações prioritárias de investimento do Governo do Estado com vistas a alcançar uma visão de futuro: <i>“Tornar Minas o melhor Estado para se viver”</i> . Trata-se do norteador	Planejamento de longo prazo (quinze anos). Em vigência o PMDI 2008-2023.	Conforme calendário do PPAG no ano anterior ao seu vencimento	Conforme calendário do PPAG no ano anterior ao seu vencimento

⁹ Com exceção do PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – que está previsto na Constituição Mineira.

	das outras leis orçamentárias.			
Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)	Estabelece as áreas de resultado, programas e ações a serem implementados pelo Governo do Estado, sendo elaborado de acordo com o PMDI.	Planejamento de médio prazo (quatro anos). Elaborado no primeiro ano de cada governo e vigora até o primeiro ano do governo seguinte, podendo ocorrer revisões anuais. Em vigência o PPAG 2008-2011.	30 de setembro	Encerramento da sessão legislativa
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Compreende as metas e prioridades da administração pública para o ano subsequente e define as diretrizes que fundamentarão a Lei Orçamentária Anual (LOA).	Planejamento de curto prazo (um ano). Em vigência a LDO 2009.	15 de maio	Encerramento do primeiro período da sessão legislativa
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Apresenta a previsão de receitas e despesas para o ano seguinte, demonstra o que a administração pretende arrecadar e onde pretende investir os recursos arrecadados.	Planejamento de curto prazo (um ano). Em vigência a Loa 2009.	30 de setembro	Encerramento da sessão legislativa

Fonte: Dados sistematizados pela autora com base na cartilha “Entenda o Planejamento do Estado PPAG 2008/2011 Revisão 2009: O futuro de Minas passa pela Assembléia”, Minas Gerais, 2008.

O processo de revisão popular destas leis foi iniciado em agosto de 2003, quando a CPP propôs à Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) do Governo do Estado a parceria entre o Poder Legislativo e Executivo para realização de audiências públicas com vistas a discutir o PPAG com a sociedade civil organizada. A Seplag aderiu ao processo e o planejamento das ações aconteceu de forma conjunta, envolvendo o corpo técnico do Governo do Estado e da Assembléia Legislativa.

No primeiro processo de revisão com participação da sociedade foi aprovada, no corpo da lei orçamentária, uma emenda popular que torna anual o processo de revisão do PPAG através de audiências públicas com participação popular.¹⁰ Além de trazer para a agenda organizacional da ALMG e do Governo do Estado a participação da sociedade civil, esta emenda possibilita que anualmente as metas e programas do Governo sejam aperfeiçoadas de acordo com a realidade, evitando que a lei orçamentária seja um instrumento sem aplicabilidade ou que não condiza com a realidade social.

A participação dos movimentos sociais ocorre em audiências públicas (geralmente realizadas no final de outubro ou início de novembro), que têm por objetivo discutir a carteira dos programas estruturadores¹¹ (ou projetos prioritários) que compõem o

¹⁰ A participação dos movimentos sociais também foi possível na tramitação do PMDI (2006) na ALMG, além de ser igualmente possível no momento de elaboração das leis anuais (LDO e LOA). Destacam-se neste trabalho, os processos de elaboração e revisão do PPAG, dada a sua regularidade, legalidade, institucionalização e impactos nas outras leis.

¹¹ Além dos programas estruturadores, existem os programas associados (que possuem alguma ligação com os estruturadores e que embora não sejam prioritários guardam alguma relação com o PMDI) e os programas

PPAG do Governo do Estado e apresentar o que foi executado até o período fiscal anterior à realização das audiências públicas. Estes projetos são estratégicos para o Governo, com prioridade de alocação e execução de recursos, sendo organizados a partir de áreas de resultados (que foram definidas pelo planejamento de longo prazo, ou PMDI). Qualquer cidadão ou entidade pode apresentar proposta de emenda no momento da audiência pública, através de formulários com esta finalidade. Indica-se a área de resultado, programa e ação que se pretende alterar ou, ainda, sugere a criação de novas ações ou programas.

Observa-se que existem emendas às Leis Orçamentárias com e sem impacto orçamentário. Isso significa que muitas vezes um programa ou ação tem sua finalidade alterada ou acrescentada uma nova orientação em seu objetivo. Acontece também de uma ação ser desmembrada em duas ou mais ações. Exemplo disso refere-se à escola família agrícola: na revisão do PPAG 2008-2011, ocorrida em 2008 para o exercício de 2009, a ação “Atendimento à Escola Família Agrícola” foi suprimida e com seu recurso criaram-se três ações, sendo uma para atendimento ao ensino fundamental integral, outra para ensino médio profissionalizante e outra para obras de infra-estrutura. Ao final do processo, manteve-se o mesmo investimento, mas garantiu-se maior especificação do recurso, o que contribui para o monitoramento e controle da sua implementação.

Após a apresentação de emendas e término de realização das audiências públicas é iniciado um processo de votação interna na Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Cada proposta de emenda é transformada em Propostas de Ação Legislativa (PLE), recebendo o parecer da Comissão de Participação Popular (CPP) e em seguida encaminhadas à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO), caso sejam pertinentes aos projetos de revisão do PPAG. Após este trâmite, são iniciadas as negociações junto à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag) para serem verificadas as possibilidades técnicas e financeiras de se agregarem as emendas populares ao orçamento. Este processo é fundamental, pois é o momento em que as propostas tornam emendas ao orçamento. Participam os Deputados Estaduais das Comissões supracitadas, consultores temáticos da ALMG (geralmente da CPP) e o corpo gerencial do Poder Executivo estadual.

especiais (que não apresentam relação com os estruturadores, mas são fundamentais para a Administração Estadual, como transferências constitucionais a municípios).

Este processo gerou resultados: de 2003 a 2009¹² foram incorporados no orçamento do Governo do Estado, mais de 55 milhões de reais, conforme demonstra a Tabela 1. Participaram das audiências públicas cerca de 5.600 pessoas, com mais de 1.800 representações¹³, sendo apresentadas mais de 1.800 propostas de emendas. .

Tabela 1 – Audiências públicas para elaboração e revisão do PPAG e seus resultados, Minas Gerais, 2003-2009.

Ano	nº pessoas	nº de representações	nº propostas apresentadas	Total nº emendas incorporadas (PPAG/LOA)	Valor incorporado à LOA	Aproveitamento (apresentadas/incorporadas)
2003	700	236	203	55	R\$ 4.450.000	27,09%
2004	550	200	197	73	R\$ 4.500.000	37,06%
2005	557	215	214	74	R\$ 7.500.000	34,58%
2006	113	44	77	46	R\$ 4.000.000	59,74%
2007	975	162	529	99	R\$ 9.630.382	18,71%
2008	1215	534	440	179	R\$ 11.520.000	40,68%
2009	1499	611	192	179	R\$ 14.170.000	93,23%
Total	5.609	1.840	1.852	705	R\$ 55.770.382	38,07%

Fonte: Dados sistematizados pela autora – sítio eletrônico da ALMG e relatórios da consultoria da CPP.

Torna-se pertinente observar que esta participação é considerada relevante diante dos dados ora apresentados na tabela 1, dada a sua evolução e aporte de recursos. Podemos observar que o número de propostas apresentadas pela sociedade civil tem um aumento significativo desde 2003 a 2009, assim como o número dessas propostas que são efetivamente incorporadas ao orçamento como emendas. No geral, 38,07%. O montante de recursos incorporado ao PPAG e advindo desse processo também são significativamente ampliados¹⁴ ao longo dos anos de implementação dessa experiência.

Não são apresentados neste trabalho os dados de execução orçamentária de todas as emendas populares aprovadas à lei orçamentária (ou seja, se foram realmente

¹² Elaboraões e revisões anuais dos Planos Plurianuais Governamentais para os quadriênios 2004-2007 e 2008-2001)

¹³ Representações nesse caso, está relacionada a fóruns e entidades da sociedade civil, conselhos de políticas públicas e até de órgãos governamentais. No capítulo IV será apresentado o mapeamento dessas representações, identificando os que tiveram emendas populares aprovadas e incorporadas às leis orçamentárias.

¹⁴ Apresentaremos no Capítulo IV dados mais específicos do processo e uma análise sobre possíveis indicadores de avanços da qualidade da participação da sociedade no processo.

implementadas pelo Poder Executivo) ao longo de todos os anos – a próxima seção faz o esforço desse estudo com relação às emendas aprovadas em 2007. É relevante também um estudo mais aprofundado de todo o histórico, abrangendo inclusive, sob, a perspectiva de eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas implementadas a partir de emendas populares. Outro estudo pertinente diz respeito à efetividade ou relevância destas emendas para a população do Estado, a partir de sua finalidade. Ressaltamos, contudo, que essas investigações, embora relevantes, não serão objeto de discussão neste trabalho.

Cabe destacar de forma breve e ainda neste capítulo um mecanismo interessante de controle da ação pública, realizado em Minas Gerais, que são os relatórios de execução orçamentária da ação governamental e, mais especificamente, das políticas relacionadas à criança e adolescente, assistência social e segurança alimentar. Este é um instrumento utilizado não apenas nas audiências públicas de revisão das leis orçamentárias, mas de forma continuada ao longo do ano, com uma periodicidade trimestral até 2008 e a partir de 2009, quadrimestral. Mas esses estudos, embora relevantes, não serão objeto de discussão nesse trabalho.

Após o processo de criação da Comissão de Participação Popular, em 2003, foi iniciada a participação e acompanhamento da sociedade civil no ciclo orçamentário, sendo verificada a necessidade de dar continuidade a este processo ao longo do ano letivo. O acompanhamento da execução seria um instrumento fundamental de monitoramento dos investimentos públicos, não só o que diz respeito às emendas populares, mas às políticas públicas como um todo.

A partir dessa demanda do próprio Legislativo e movimentos sociais, um processo de negociação entre estes atores e Governo foi iniciado pelo então presidente da CPP, Deputado André Quintão. Observou-se, à época, que seria necessário viabilizar acesso aos dados de execução orçamentária para sua divulgação, já que até este momento este não era um procedimento habitual no âmbito do Executivo ou do Legislativo estadual, o que gera estranhamento, visto o papel de fiscalizador do Executivo. A garantia de consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) foi possível através da habilitação de um assessor da bancada das minorias na ALMG com esta finalidade.

Garantido o acesso aos dados, foi necessária a criação de uma metodologia para sua análise, além da definição de um fluxo para divulgação das informações aos atores que

exercem o controle público. Com vistas a esta articulação, foi assumido pelo mandato parlamentar do presidente da CPP o desenvolvimento dessa tarefa junto aos movimentos sociais – até este momento com os fóruns de defesa dos direitos da criança e do adolescente. A assessoria do mandato, de posse das informações, elaborou coletivamente com fóruns citados acima uma classificação para o denominado Orçamento Criança e Adolescente (Oca), tendo como referência a metodologia já utilizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). A partir da consolidação desta experiência, os movimentos sociais e conselhos das áreas de Assistência Social e Segurança Alimentar incorporaram o acompanhamento do orçamento estadual como agenda freqüente.

Verifica-se que desde 2003 aos dias de hoje os dados são retirados do Siafi através do assessor das minorias da ALMG, sendo os relatórios ainda produzidos pelo mandato do Deputado André Quintão. Verifica-se que o monitoramento da execução orçamentária com metodologias específicas de acordo com as políticas sociais é uma tarefa rotineira tanto para o mandato especificado acima quanto para os movimentos sociais e conselhos setoriais das áreas de assistência social, criança e adolescente e segurança alimentar, sendo os seus desdobramentos diferenciados para cada uma destas três áreas citadas acima, como audiências com os gestores estaduais.

A partir do ano de 2009, a equipe de consultores da Assembléia Legislativa iniciou o processo de elaboração de relatórios de monitoramento da execução, com base nos relatórios gerenciais e gerais produzidos pela Seplag que apresentam informações como o crédito inicial e o realizado, bem como percentuais de execução sobre as metas físicas. A publicização dos dados de monitoramento quadrimestrais pela Seplag foi iniciada em 2008, sendo que os relatórios anuais são disponibilizados no sítio eletrônico desde 2004 ou no primeiro ano de implementação do PPAG 2003-2007.

Resgatando resumidamente o processo descrito acima, observamos que o monitoramento do orçamento com periodicidade trimestral foi inaugurado pelo Legislativo desde 2003, sendo que a partir de 2004 o monitoramento anual era publicado pelo Executivo. Esta prática periódica foi incorporada pelo Estado a partir de 2008 por meio de relatórios institucionais quadrimestrais, sendo que, em 2009, foi realizada na Casa Legislativa, através da CPP uma audiência de monitoramento da execução do PPAG em parceria com o Governo, sendo esta a realização desta audiência uma proposta de emenda

popular ao corpo da lei do PPAG e apresentada nas audiências do ano anterior (2008) pelos movimentos sociais de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Vistos os principais aspectos relacionados à participação no âmbito da ALMG, seguiremos analisando os dados específicos dos resultados obtidos a partir do processo de elaboração do PPAG 2008-2011, com vistas a traçar tendências e características específicas desse processo, bem como a indicação de suas contribuições para o exercício do controle social em conjunto com entidades da sociedade civil organizada e também de movimentos sociais (geralmente formados pelo conjunto e articulação dessas entidades).

1. O Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011: resultados do processo de participação da sociedade civil e dos movimentos sociais.

Serão apresentadas nesta seção resultados das audiências públicas realizadas pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais (através da Comissão de Participação Popular) para debater junto à sociedade civil e movimentos sociais o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2008-2011. Sendo assim, apresentaremos resultados do processo de elaboração do PPAG para esse período utilizando os dados das audiências que ocorreram em 2007 (que planejaram o orçamento para os quatro anos seguintes e, claro, a execução para o ano de 2008) e a sua primeira revisão em 2008 (que definiu o planejamento orçamentário para 2009).

A opção pela análise dos resultados específicos do processo de elaboração do PPAG 2008-2011 e, mais adiante, dos desdobramentos para o seu primeiro ano de revisão justifica-se por dois aspectos principais¹⁵: primeiro porque consideramos que o momento de elaboração do orçamento é um marco, pois tem uma perspectiva de atuação de médio prazo. Sendo assim, 2007 é um ano de elaboração do PPAG 2008-2011, quando foram definidas as prioridades governamentais por quatro anos. O outro aspecto diz respeito ao momento organizacional da própria Comissão de Participação Popular da ALMG, que iniciou o processo em 2003, quando a Casa Legislativa se preparava para aprovar a elaboração do PPAG 2004-2007. Pressupõe-se que a incorporação desta agenda e experiência, tanto para os entes governamentais quanto para os movimentos sociais, já

¹⁵ As audiências públicas para elaboração do PPAG 2008-2011 ocorreram no ano de 2007 e as audiências públicas para a primeira revisão do Plano ocorreram em 2008.

estava mais consolidada, sendo o fechamento do quadriênio 2004-2007 e início de 2008-2011 um momento de amadurecimento e acúmulo institucional da iniciativa.

O PPAG 2008-2011 foi publicado na forma de Lei Estadual nº17.347, de 16 de janeiro de 2008, definindo até o ano de 2011 as áreas de resultado, programas e ações a serem executadas pelo Governo do Estado, tendo como base o PMDI 2008-2023. Em 2008, foram definidas 13 áreas de resultados prioritárias de investimento, totalizando uma carteira de 57 projetos estruturadores do Governo. Segundo a previsão de investimento em 2008 com os programas supracitados (crédito inicial) era de R\$ 4.316.710.646,00 e foram executados ao final do ano R\$ 4.547.552.648,65, o que equivale a 105,35% desse montante. Se tomarmos como referência o crédito autorizado, verificamos que este valor chegou aproximadamente¹⁶ a R\$ 4.842.050.969,89 e uma execução orçamentária de 93,92% em média.

Se observarmos o planejamento para o ano ou a previsão de investimento (crédito inicial) de acordo com as áreas de resultados, verificamos que quatro têm a maior intenção de investimento governamental, concentrando 72% dos recursos iniciais para o ano de 2008: “Vida saudável” (24%), “Rede de Cidades e Serviços” (23%), “Investimento e Valor Agregado da Produção” (14%) e, por último, “Defesa Social” (11%). As outras nove áreas de resultado recebem os 28% dos investimentos restantes, sendo que individualmente não passam de 7% com relação ao valor total previsto para 2008. As áreas de resultado com menor aporte de recursos são “Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha e Mucuri” (0,11%), “Qualidade Fiscal” (1,09%) e “Qualidade Ambiental (1,81%). A previsão de investimento com a “Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva” é de 6% dos recursos.

De uma forma geral, a execução orçamentária ao longo de 2008 seguiu a tendência do planejamento inicial e de priorização das áreas de resultado, conforme demonstra a tabela abaixo. É interessante observarmos que, se comparamos o valor executado com

¹⁶ Coloca-se aproximadamente, já que o valor do crédito autorizado de três programas não está disponível para consulta através do Siafi por serem executadas por empresas como Cemig e Gasmig: o Programa “Universalização do Acesso à Energia Elétrica no Campo” da área de resultado “Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva” e os Programas “Cresce Minas e Oferta de Gás Natural” da área de resultado “Investimento e Valor Agregado da Produção”. Foi possível ter acesso ao valor do crédito inicial e executado através do próprio PPAG 2008-2011 e Relatório Institucional de Monitoramento da Seplag do ano de 2008. Acredita-se que a análise geral do orçamento pode ser realizada mesmo sem estes valores disponíveis, já que dizem respeito apenas ao crédito autorizado e, ainda, representam uma fatia relativamente pequena em comparação aos demais programas.

relação ao crédito inicial¹⁷ há uma predominância de execução superior a 100%, com exceção da área de resultado “Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha e Mucuri”. Por outro lado, quando consideramos a execução orçamentária tendo como referência o valor autorizado (previsto de acordo com a arrecadação ao longo do ano), verifica-se que a média é inferior a 100%, sendo a última área de resultado descrita acima com menor índice de execução (64,31%).

Tabela 2 – Volume de recursos dos programas estruturadores por áreas de resultados do PPAG 2008-2011 e sua execução orçamentária, Minas Gerais, 2008.

Área de Resultado	Valor Inicial 2008 (A)	Valor Autorizado 2008 (B)	Valor Executado 2008 (C)	% Executado 2008 (C/A)	% Executado (C/B)
Vida Saudável	1.042.720.458,00	1.151.875.437,84	1.151.075.797,28	110,47	99,93
Rede de Cidades e Serviços	1.016.747.339,00	1.150.853.752,17	818.591.268,22	113,19	71,13
Investimento e Valor Agregado da Produção	620.701.500,00	517.836.072,00 (1)	741.512.053,60	119,46	143,19 (1)
Defesa Social	510.418.547,00	576.056.085,46	514.007.257,13	112,86	89,23
Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva	261.921.989,00	213.414.584,84 (1)	312.802.444,13	119,43	146,57 (1)
Logística de Integração e Desenvolvimento	247.656.674,00	498.696.032,00	335.758.786,34	201,37	67,33
Educação de Qualidade	186.469.862,00	295.369.169,86	287.602.287,32	158,4	97,37
Protagonismo Juvenil	140.566.400,00	144.209.751,57	132.262.173,99	102,59	91,72
Inovação, Tecnologia e Qualidade	95.710.395,00	100.781.070,61	89.614.242,44	105,3	88,92
Qualidade Ambiental	78.168.655,00	101.649.554,35	89.598.567,39	130,04	88,14
Qualidade e Inovação em Gestão Pública	63.633.827,00	22.640.078,30	20.757.418,38	35,58	91,68
Qualidade Fiscal	47.040.000,00	63.737.349,89	50.798.693,67	135,50	79,70
Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha e Mucuri	4.955.000,00	4.932.031,00	3.171.658,76	99,54	64,31
Total geral	4.316.710.646,00	4.842.050.969,89 (1)	4.547.552.648,65	105,35	93,92 (1)

Fonte: Dados sistematizados pela autora com base nos dados do PPAG 2008-2011, Relatório Institucional de Monitoramento de 2008 da SEPLAG e dados de execução orçamentária do ano de 2008, disponibilizados pela Assessoria das Minorias da ALMG e Mandato do Deputado Estadual. André Quintão, presidente da CPP.

Nota:

(1) Valores aproximados, conforme descrito na nota de rodapé nº 14, da página anterior.

Observaremos a diante (tabela 3) que as áreas de resultado prioritárias para sugestão de emendas populares pelos movimentos sociais são aquelas que guardam relação com as

¹⁷ O crédito inicial é aquele planejado, ou seja, previsto na lei orçamentária aprovada pelo Legislativo. Ao longo do ano o Executivo tem discricionariedade para autorizar aquele gasto aprovado. Muitas vezes um recurso está autorizado, mas é suplementado ou sobre contingenciamento ao longo do ano, dependendo de sua prioridade. Geralmente aquelas ações com crédito autorizado maior do que o valor inicial são as prioritárias.

políticas sociais (que não são áreas prioritárias para investimento pelo Executivo ao longo do ano) e foram objetos de emenda popular com impacto orçamentário (tabela 4). Esta pode ser uma estratégia da sociedade civil de expandir o investimento do Governo do Estado nessas áreas, já que coincide com os programas que têm menor investimento público, como Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva, que aloca de uma forma geral os programas e ações na área da assistência social.

Com relação ao processo de discussão popular para elaboração do PPAG 2008-2011, foram realizadas quatro audiências públicas no ano de 2007, em municípios de regiões diferentes no Estado, sendo Araçuaí, Frutal, Juiz de Fora e Belo Horizonte, localizados respectivamente nas regiões Jequitinhonha, Triângulo Mineiro, Zona da Mata e Central.

A escolha desses municípios é realizada a partir da negociação interna das Comissões que conduzem este processo (CPP e CFFO), variando de acordo com a composição de cada uma delas e com a região de atuação dos deputados que as compõem. Busca-se também atender regiões diversificadas, realizando-se um rodízio entre um ano e outro. Observa-se que algumas às regiões têm audiências públicas com caráter macrorregional como, por exemplo, Norte/Noroeste ou Jequitinhonha/Mucuri.

Segundo dados oficiais, em 2007 (ano de elaboração do PPAG 2008-2011) participaram desse processo 975 pessoas, representando entidades da sociedade civil dos mais diversos setores. Com relação ao número de propostas por audiência pública, observamos, na tabela 3, que o encontro de Belo Horizonte originou mais sugestões (63,89%), seguido por Juiz de Fora (18,18%), Araçuaí (9,82%) e Frutal (8,12%).

Tabela 3 – Número de propostas de emendas de acordo com área de resultado e local de realização da Audiência pública, Minas Gerais, 2007.

Área de Resultado	Número de propostas por Audiência Pública				Total por Área de Resultado
	Araçuaí	Belo Horizonte	Frutal	Juiz de Fora	
Defesa Social	6	40	5	2	53
Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce	9	8	0	0	17
Educação de Qualidade	5	78	3	18	104
Inovação, Tecnologia e Qualidade	2	13	2	6	23
Investimento e valor agregado da produção	0	16	3	5	24
Logística de Integração e Desenvolvimento	6	3	15	4	28
Protagonismo Juvenil	4	31	1	7	43
Qualidade Ambiental	2	24	4	17	47
Rede de Cidades e Serviços	3	38	1	0	42
Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva	14	63	6	6	89
Vida Saudável	1	24	3	31	59
Total por Audiência Pública	52	338	43	96	529

Fonte: Dados sistematizados pela autora, com base em informações cedidas pela Gerência Geral de Consultoria Temática de Projetos Institucionais e mandato do Deputado Estadual André Quintão, presidente da CPP.

Observa-se que a área de resultado em que foram apresentadas propostas ou sugestões de emendas populares foi a de Educação de Qualidade (19,65%), seguida por Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva (16,82%), Vida Saudável (11,15%) e Defesa Social (10,01%). As áreas de resultados com menos sugestões de emendas populares foram a de Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha e Mucuri (3,21%); Inovação, Tecnologia e Qualidade (4,34%) e Investimento e Valor Agregado da Produção (4,53%). Verifica-se que, no caso da área de resultado menos visada (Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha e Mucuri), o aspecto regional fica evidenciado, pois as propostas de emendas específicas para esta região foram apresentadas nas audiências públicas de Araçuaí (própria região) e Belo Horizonte (região central que toma caráter estadual).

Se observadas as preferências de área de resultado por região, verificamos que no caso de Araçuaí (Jequitinhonha/Mucuri), o equivalente a 26,92% das propostas são referentes à área de resultado Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva, seguida por Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha e Mucuri (17,30%). No caso de Belo

Horizonte (região Central), as preferências equivalem à análise geral de áreas de resultados, já que Educação de Qualidade (23,07%) e Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva (18,63%) aparecem como as mais visadas para apresentação de propostas pelos participantes da audiência pública. Já em Frutal (triângulo mineiro), a área de resultado Logística de Integração é a mais relevante, com 38,88% das propostas, seguida por Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva, com 13,95% das sugestões de emendas. Por último, verifica-se que o encontro de Juiz de Fora (zona da mata) priorizou as propostas na área de resultado Vida Saudável (32,29%), seguida por Educação de Qualidade (18,75%) e Qualidade Ambiental (17,70%), com uma diferença de apenas 1,05% entre as duas últimas.

Analisando de uma forma mais aprofundada os dados disponibilizados pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais (tabela 4), constatou-se que das, 529 propostas de emendas apresentadas nas audiências públicas de elaboração do PPAG 2008-2011, o equivalente a 72 (13,61%) foram aprovadas ao projeto de lei do PPAG, tornando-se emendas populares como, por exemplo, sob a forma de alterações da descrição / finalidade das ações e projetos. Destas, 27 (37,50% em comparação com as 72 aprovadas e 13,61% com relação às 529 propostas de todas as audiências) tiveram impacto orçamentário, que corresponde a R\$ 9.630.382,00. As demais propostas 430 (86,38%) podem ter sido transformadas em requerimentos e recomendações ao Poder Executivo, ou não serem matérias constitucionalmente atribuídas ao Poder Legislativo, ou, se referirem ao PPAG. Há possibilidade ainda de uma mesma matéria ter sido apresentada mais de uma vez em encontros diferentes.

Se realizada uma análise ainda mais densa a partir das áreas de resultados, podem ser descritas as funções¹⁸ do orçamento estadual que incorporaram emendas populares (com ou sem aporte de recursos – impacto orçamentário). Das 28 funções existentes no orçamento em 2008, o equivalente a 17 (62,96%) foram objeto de emenda popular, sendo aquelas relacionadas às políticas públicas sociais de redução da pobreza ou de acesso a oportunidades as prioritárias para recebimento de recursos, como demonstra a tabela 4.

Tabela 4 – Emendas populares aprovadas na elaboração do PPAG 2008-2011 por função do orçamento, Minas Gerais, 2008.

¹⁸ Função: maior nível de agregação das áreas de atuação da administração pública padronizada para os três entes federados.

Função	PLEs	Emendas ao PPAG	Emendas à LOA	Valor das Emendas Orçamentárias (R\$)	% sobre o valor total
Assistência Social	17	11	8	4.345.382,00	45,12%
Saúde	5	3	2	1.900.000,00	19,73%
Educação	22	6	4	970.000,00	10,07%
Direitos de Cidadania	11	3	2	650.000,00	6,75%
Segurança Pública	3	3	2	550.000,00	5,71%
Gestão Ambiental	5	5	1	400.000,00	4,15%
Agricultura	11	7	1	350.000,00	3,63%
Desporto e Lazer	7	6	3	250.000,00	2,60%
Organização Agrária	3	1	1	100.000,00	1,04%
Urbanismo	11	4	2	95.000,00	0,99%
Habitação	1	1	1	20.000,00	0,21%
Cultura	3	3	0	0	0,00%
Ciência e Tecnologia	3	3	0	0	0,00%
Administração	2	12	0	0	0,00%
Comércio e Serviços	2	2	0	0	0,00%
Indústria	1	1	0	0	0,00%
Transporte	1	1	0	0	0,00%
Total geral	108	72	27	9.630.382,00	100,00%

Fonte: Dados sistematizados pela autora com base nos relatórios gerenciais do PPAG 2008-2011, disponibilizados no site da ALMG.

A função da Educação foi a que mais recebeu Propostas de Ação Legislativa (PLE), representando 20,37% (ou 22) do total de PLE's apresentadas (108). Em seguida, verificamos a Função da Assistência Social como a segunda que mais recebeu propostas (15,74%) e em terceiro lugar (com 10,19% de proposições) outras três Funções: Agricultura, Direitos de Cidadania e Urbanismo.

Verificamos que a Função Administração foi uma das que tiveram menor apresentação de PLE's (2 ou 1,85%) durante as audiências públicas, mas que tiveram maior desdobramento no que se refere às emendas sem impacto orçamentário ao Plano, já que 16,67% (ou 12) das 72 referem-se a esta área. Por outro lado, verifica-se que nenhuma emenda de impacto orçamentário foi agregada à Função de Administração, sendo que 29,63% das emendas com impacto orçamentário relacionam-se à Função de Assistência Social, somando o equivalente a R\$ 4.345.382,00 ou a 45,12% do total de recursos acrescidos na Lei Orçamentária Anual de 2008, advindos de emendas populares.

A Função da Saúde também apresenta características interessantes para análise: apesar de ter recebido apenas 4,63% (ou 5) Propostas de Ação Legislativa (PLE's), foi a segunda maior função no que diz respeito ao impacto orçamentário, totalizando um aporte

equivalente a 19,73% dos recursos acrescidos à LOA 2008 (ou R\$ 1.900.000,00). Já Função de Educação (conforme descrito acima) foi a que mais teve apresentação de PLE's, mas ficando com o terceiro lugar quando especificado o impacto orçamentário, recebendo 10,07% do total de recursos acrescidos na LOA 2008 (ou R\$ 970.000,00).

As Funções que são objeto de PLE e emenda ao PPAG, mas sem aporte de recursos orçamentários, são Cultura, Ciência e Tecnologia, Administração, Comércio e Serviços, Indústria e, por último, Transportes. Isso significa (conforme descrito em capítulo anterior) que suas emendas tiveram como objetivo aperfeiçoar os programas ou ações, no que diz respeito à sua finalidade ou ao seu conteúdo. De uma forma geral, verificamos que a Função da Assistência Social é a única que mantém elevados os seus índices nas três variáveis de análise: apresentação de Propostas de Ação Legislativa, Emendas ao PPAG e a LOA, absorvendo o maior aporte de recursos advindos de emendas populares.

Aprofundando a análise para o conteúdo específico das emendas, verificou-se que das 26¹⁹ emendas populares com impacto orçamentário a grande maioria guarda relação com os públicos socialmente vulnerabilizados – famílias pobres, crianças, adolescentes, mulheres, quilombolas, indígenas, cooperativas e associação de catadores de material reciclável. Essas informações também estão disponíveis para consulta nos relatórios gerenciais disponibilizados pela ALMG em seu site.

Tabela 5 – Conteúdo das emendas com impacto orçamentário do PPAG 2008-2011, MG, 2007.

¹⁹ Na tabela 4, o total de emendas populares à LOA com impacto orçamentário é 27. Já na tabela 5, são apresentadas 26 emendas e seus respectivos conteúdos. Isso acontece visto que duas emendas com impacto orçamentário à LOA na Função Educação (subfunção alimentação e nutrição) foram transformadas em uma única ação, já que guardavam o mesmo conteúdo.

Função	Conteúdo da emenda	Tipo de emenda		Valor da emenda para LOA 2008	Valor do crédito inicial da ação em 2008
		Ação Nova	Amplia metas de ação já existente		
Agricultura	Apoio a feiras regionais de economia popular solidária	x		350.000,00	350.000,00
Assistência Social	Universalização dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS		X	2.000.000,00	9.016.529,00
Assistência Social	Acompanhamento social nas escolas públicas	x		1.000.000,00	1.000.000,00
Assistência Social	Apoio a conselhos municipais e tutelares da criança e adolescente	x		700.000,00	700.000,00
Assistência Social	Acompanhamento de crianças e adolescentes com trajetória de rua e trabalho infantil		X	400.000,00	1.396.000,00
Assistência Social	Mobilização pelo Registro Civil	x		100.000,00	100.000,00
Assistência Social	Operacionalização dos Conselhos Vinculados à Subsecretaria de Direitos Humanos		X	50.000,00	250.000,00
Assistência Social	Centro Referência Especializada de Assistência Social – Creas e promoção de consórcios intermunicipais	x		50.000,00	50.000,00
Assistência Social	Inclusão e Promoção social da pessoa com deficiência		X	45.382,00	150.000,00
Desporto e Lazer	Centro Olímpico de Formação Esportiva	x		100.000,00	100.000,00
Desporto e Lazer	Xadrez nas escolas	x		100.000,00	100.000,00
Desporto e Lazer	Campos Verdes	x		50.000,00	50.000,00
Direitos da Cidadania	Instalação e manutenção de Centros de referência em segurança alimentar e nutricional sustentável – Cresans	x		500.000,00	500.000,00
Direitos da Cidadania	Abrigo para mulheres vítimas de agressão		X	150.000,00	250.000,00
Educação	Melhoria da infra-estrutura das cozinhas das escolas públicas e supervisão técnica	x		470.000,00	470.000,00
Educação	Formação e capacitação de professores da educação infantil	x		300.000,00	300.000,00
Educação	Escola família agrícola: apoio técnico e financeiro		X	200.000,00	1.800.000,00
Gestão Ambiental	Apoio às cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis	x		400.000,00	400.000,00
Habituação	Engenharia e Arquitetura Públicas	x		20.000,00	20.000,00
Organização Agrária	Regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades quilombolas e indígenas	x		100.000,00	100.000,00
Saúde	Estruturação e operacionalização do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan	x		1.000.000,00	1.000.000,00
Saúde	Centro de atenção psicossocial para a criança e o adolescente	x		900.000,00	900.000,00
Segurança Pública	Atendimento aos adolescentes em conflito com a lei em meio aberto		X	300.000,00	1.200.000,00
Segurança Pública	Reforma de centros socioeducativos		X	250.000,00	850.000,00
Urbanismo	Requalificação de Centros Urbanos (RMVA)	x		75.000,00	75.000,00
Urbanismo	Regularização fundiária e Urbanização de Favelas (RMVA)	x		20.000,00	20.000,00
TOTAL				9.630.382,00	21.147.529,00

Fonte: Dados sistematizados pela autora com base no Relatório Institucional de Monitoramento do PPAG 2008-2011 da Seplag, Relatórios Gerenciais, disponibilizados no site da ALMG.

Podemos verificar que das 26 ações o correspondente a 18 (69,23%) são novas ao PPAG 2008-2011, ou seja, são demandas da sociedade civil que não estavam contempladas no orçamento do Estado. A soma de recursos das ações novas representa R\$ 6.235.000,00 ou 64,74% dos R\$ 9.630.382,00 das emendas populares com impacto orçamentário.

As outras oito ações já existentes (30,76%) tiveram os seus recursos ampliados através da proposição dos movimentos sociais, como é o caso da ação para Universalização dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e Acompanhamento às crianças e aos adolescentes com trajetória de rua e trabalho infantil. A soma destas emendas aloca R\$3.395.382,00 ou 35,26% dos R\$ 9.630.382,00 das emendas populares com impacto orçamentário. Pode-se verificar que este valor representa 22,77% dos R\$ 14.912.559,00 de crédito inicial das ações já existentes no PPAG que foram objeto de emenda popular com impacto orçamentário.

O valor acumulado das 26 ações do PPAG 2008-2011 que tiveram impacto orçamentário (independente de serem novas ou já existirem) é de R\$ 9.630.382,00, o que representa 45,54% dos R\$ 21.147.529,00 de crédito programado – ou inicial – para o ano de 2008.

Após esta análise, é importante verificar se estes recursos garantidos ao orçamento em um processo de revisão com participação da sociedade civil no âmbito do Poder Legislativo foram realmente implementados pelo Poder Executivo ao longo do ano. Para isso, é necessário verificar a execução orçamentária (crédito realizado) destas ações pelo Governo do Estado ao longo de 2008. A opção de análise para este percentual de execução orçamentária foi comparar o realizado pelo crédito autorizado, já que vimos (conforme a Tabela 1) que o planejamento inicial foi superado ao longo do ano.

Tabela 6 – Execução orçamentária das ações com emendas populares do PPAG 2008-2011, MG, 2008.

Função	Conteúdo da emenda	Valor da emenda para 2008 à elaboração PPAG 2008-2011	Valor total autorizado da ação em 2008	Execução da ação até o 3º trimestre de 2008	Execução total da ação em 2008
Agricultura	Apoio a feiras regionais de economia popular solidária	350.000,00	350.000,00	-	94,65%
Assistência Social	Universalização dos Centros de Referência de Assistência Social – Cras	2.000.000,00	12.278.795,42	39,99%	99,46%
Assistência Social	Acompanhamento social nas escolas públicas	1.000.000,00	1.000.000,00	0%	100%
Assistência Social	Apoio a conselhos municipais e tutelares da criança e adolescente	700.000,00	700.000,00	81,77%	99,77%
Assistência Social	Acompanhamento de crianças e adolescentes com trajetória de trabalho infantil	400.000,00	5.046.000,00	52,57%	99,91%
Assistência Social	Mobilização pelo Registro Civil	100.000,00	100.000,00	0%	100%
Assistência Social	Operacionalização dos Conselhos Vinculados à Subsecretaria de Direitos Humanos	50.000,00	250.000,00	18,35%	96,43%
Assistência Social	Centro Referência Especializada de Assistência Social – Creas e promoção de consórcios intermunicipais	50.000,00	50.000,00	0%	0%
Assistência Social	Inclusão e Promoção social da pessoa com deficiência	45.382,00	2.217.000,00	61,31%	99,17%
Desporto e Lazer	Centro Olímpico de Formação Esportiva	100.000,00	100.000,00	0%	100%
Desporto e Lazer	Xadrez nas escolas	100.000,00	100.000,00	100%	100%
Desporto e Lazer	Campos Verdes	50.000,00	50.000,00	0%	100%
Direitos da Cidadania	Instalação e manutenção de Centros de referência em segurança alimentar e nutricional sustentável	500.000,00	500.000,00	0%	59,73%
Direitos da Cidadania	Abrigamento para mulheres vítimas de agressão	150.000,00	250.000,00	58,21%	94,12%
Educação	Melhoria da infra-estrutura das cozinhas das escolas públicas e supervisão técnica	470.000,00	470.000,00	0%	0%
Educação	Formação e capacitação de professores da educação infantil	300.000,00	300.000,00	0%	43,11%
Educação	Escola família agrícola: apoio técnico e financeiro	200.000,00	1.800.000,00	53,73%	84,22%
Gestão Ambiental	Apoio às cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis	400.000,00	400.000,00	0%	100%
Habitação	Engenharia e Arquitetura Públicas	20.000,00	20.000,00	39,90%	39,90%
Organização Agrária	Regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades quilombolas e indígenas	100.000,00	100.000,00	91,14%	91,14%
Saúde	Estruturação e operacionalização do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional	1.000.000,00	1.000.000,00	0%	88,75%
Saúde	Centro de atenção psicossocial para a criança e o adolescente	900.000,00	900.000,00	0%	100%
Segurança Pública	Atendimento aos adolescentes em conflito com a lei em meio aberto	300.000,00	1.222.000,00	34,11%	69,44%
Segurança Pública	Reforma de centros socioeducativos	250.000,00	850.000,00	33,25%	70,58%
Urbanismo	Requalificação de Centros Urbanos (RMVA)	75.000,00	75.000,00	0%	100%
Urbanismo	Regularização fundiária e Urbanização de Favelas (RMVA)	20.000,00	20.000,00	0%	91,14%
TOTAL		9.630.382,00	30.148.795,42		

Fonte: Dados sistematizados pela autora com base no Relatório Institucional de Monitoramento do PPAG 2008-2011(SEPLAG), Relatórios Gerenciais (ALMG) e relatórios da Assessoria das Minorias e mandato do Dep. André Quintão, presidente da CPP.

Sinais convencionais utilizados:

(-) Dado não disponível.

Observa-se que das 26 ações o equivalente a 13 (50%) não tinham execução orçamentária até o terceiro trimestre do ano, sendo que todas elas eram ações novas ao orçamento e incorporadas através de emenda popular. Outras cinco ações (19,23%) tiveram sua execução inferior a 40% e se expandirmos este percentual para 70% (o equivalente ao período transcorrido do ano fiscal) verificamos que nove ações (34,61%) que tiveram alguma execução não alcançaram este percentual. Apenas duas ações (7,69%) ultrapassam este valor, apresentando, respectivamente, 81,77% e 91,14% de execução orçamentária. Se somarmos as ações com nenhuma execução e as que tiveram execução abaixo de 70% até o terceiro trimestre do ano (30 de setembro), verificamos que são a maioria: 21 ou 80,76% das 26 ações que receberam recursos de emendas populares.

Transcorrido todo o ano de 2008, verifica-se que duas ações (7,69%) não foram executadas, sendo elas da Função de Assistência Social e Educação. Outras oito ações (30,76%) tiveram execução total ou de 100%, sendo que sete delas (87,50%) tinham 0% de execução até o terceiro trimestre do ano e outra já apresentava o total de execução também no terceiro trimestre de 2008. Outras nove ações (34,61%) apresentaram uma execução superior a 90% ao final do ano.

Após esta análise, é importante verificarmos (conforme o quadro 2) como estas emendas populares foram tratadas pelo Executivo, Legislativo e movimentos sociais durante o processo de revisão do PPAG 2008-2011 – exercício 2009. Ou seja, se o Executivo manteve essas emendas populares em seu planejamento governamental para o próximo ano e se os movimentos sociais reapresentaram essas emendas (caso tenham sido excluídas), havendo o aval do Legislativo no momento de negociação para que fossem novamente incorporadas.

Quadro 4 – Situação das emendas populares de 2008 na revisão 2009 do PPAG 2008-2011, MG, 2008

Função	Conteúdo	Situação da Emenda na Revisão 2009
Agricultura	Apoio a feiras regionais de economia popular solidária	Excluída pelo Executivo / Reinserida através de emenda popular com impacto orçamentário
Assistência Social	Acompanhamento social nas escolas públicas	
Assistência Social	Centro Referência Especializada de Assistência Social – Creas e promoção de consórcios intermunicipais	
Saúde	Centro de atenção psicossocial para a criança e o adolescente	
Saúde	Estruturação e operacionalização do Sisvan	
Organização Agrária	Regularização fundiária de áreas ocupadas com. quilombolas e indígenas	
Direitos da Cidadania	Abrigo para mulheres vítimas de agressão	Excluída pelo Executivo, mas incorporada no âmbito de outra ação / Não foi objeto de emenda popular com impacto orçamentário
Educação	Formação e capacitação de professores da educação infantil	
Educação	Melhoria da infra-estrutura das cozinhas das esc. pub. e supervisão técnica	
Gestão Ambiental	Apoio às cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis	
Urbanismo	Regularização fundiária e Urbanização de Favelas RMVA	
Urbanismo	Requalificação de Centros Urbanos RMVA	Excluída pelo Executivo/ Não foi objeto de emenda popular com impacto orçamentário
Assistência Social	Acompanhamento de crianças e adolescentes com traj. de trabalho infantil	Mantida pelo Executivo / Objeto de emenda popular com impacto orçamentário
Assistência Social	Apoio a conselhos municipais e tutelares da criança e adolescente	
Assistência Social	Mobilização pelo Registro Civil	
Assistência Social	Operacionalização dos Conselhos Vinculados à Sub. de Direitos Humanos	
Assistência Social	Universalização do Centro de Referência de Assistência Social – Cras	
Assistência Social	Inclusão e Promoção social da pessoa com deficiência	
Defesa Social	Atendimento aos adolescentes em conflito com a lei em meio aberto	Mantida pelo Executivo / Não foi objeto de emenda popular com impacto orçamentário
Defesa Social	Reforma de centros socioeducativos	
Desporto e Lazer	Campos Verdes	
Desporto e Lazer	Centro Olímpico de Formação Esportiva	
Desporto e Lazer	Xadrez nas escolas	
Direitos da Cidadania	Instalação e manutenção de Centros de referência em segurança alimentar e nutricional sustentável – Cresans	
Educação	Escola família agrícola: apoio técnico e financeiro	
Habitação	Engenharia e Arquitetura Públicas	

Fonte: Dados sistematizados pela autora com base nos relatórios gerenciais da elaboração do PPAG 2008-2011 e sua primeira revisão, disponibilizados no site da ALMG.

Com relação ao movimento destas emendas populares de um ano para o outro, verificamos que, das 26 ações com impacto orçamentário em 2008, um total de 12 (46,15%) foi excluída do orçamento pelo Poder Executivo no momento de revisão do Plano, sendo que 6 delas (50% com relação às excluídas e 23,07% com relação às 26) foram reinseridas novamente através de emenda popular com impacto orçamentário na revisão de 2009 pela sociedade civil. Outras cinco ações excluídas estavam contempladas

no escopo de outras ações do Plano revisado de 2009 e talvez por isso não foram novamente objeto de emendas populares.

É interessante observarmos que, das 12 ações excluídas pelo Poder Executivo no momento de revisão em 2009, 11 (91,66%) eram ações novas ao orçamento de 2008, ou seja, tinham sido acrescentadas através de emendas populares no processo de elaboração do PPAG 2008-2011. Essas ações excluídas também não foram prioridades para execução orçamentária, sendo que nove delas (75%) não haviam apresentado nenhum percentual de execução até o terceiro trimestre (30 de setembro), o que foi mantido até o final do ano com duas (16,66%) dessas ações. Após o final do ano, quatro (33,33%) das 12 ações excluídas apresentavam execução orçamentária de 100% e outras quatro uma execução orçamentária superior a 90% e, ainda, uma ação com execução de 88,75%. Resumidamente, verifica-se que das 12 ações excluídas 9 (75%) apresentavam execução orçamentária satisfatória (superior a 80% ou igual a 100%) até o final do ano.

Analisando as demais ações, verificamos que o equivalente a 14 (53,84%) foram mantidas pelo Executivo no processo de revisão para 2009 e ainda assim seis ações (42,85%) foram novamente objeto de emendas populares com impacto orçamentário. Observando estas seis ações, constata-se que, se compararmos os valores do orçamento para 2008 e 2009, o equivalente a quatro (66,66%) dessas seis ações foram mantidas pelo Executivo com decréscimo de recursos com relação ao ano anterior. Esta pode ter sido novamente uma estratégia dos movimentos sociais de manterem os investimentos para estas ações que, conforme o Quadro 2, são todas da Função Assistência Social.

2. Considerações e reflexões acerca da atuação da sociedade civil e dos movimentos sociais no processo de participação social na ALMG.

A partir dos dados apresentados na seção anterior podemos empreender algumas considerações que serão aprofundadas no capítulo seguinte, por meio de uma pesquisa qualitativa com os movimentos sociais para identificarmos de que forma esse processo de fomento à participação social para elaboração do orçamento estadual contribuiu para o aprimoramento das capacidades técnicas, políticas e estratégicas dos movimentos sociais em seu cotidiano de atuação.

Antes de remetermos à descrição da pesquisa qualitativa, podemos identificar que os dados apresentados neste capítulo oferecem alguns indicadores de que a Comissão de Participação Popular contribuiu para que fosse criado no Estado um arranjo institucional participativo que contribuisse para a vocalização das demandas da sociedade civil e, mais do que isso, que colocasse na agenda política e institucional do Estado a necessidade de que fosse estabelecida uma relação mais *accountable* entre poder público e sociedade.

Como vimos nesse capítulo, algumas iniciativas foram empreendidas pelo poder Legislativo para contribuir com o controle público, como a elaboração de relatórios de execução orçamentária, capacitações sobre o tema do orçamento e a própria mobilização político e institucional interna e junto ao Poder Executivo para serem realizadas as audiências públicas de elaboração das leis orçamentárias com participação da sociedade.

Alguns indicadores que demonstram que a pauta da participação social por meio da incidência no ciclo orçamentário foi incorporada pelo poder público, pela sociedade civil e pelos movimentos sociais. Podemos observar que essa participação não foi realizada de forma aleatória, mas de forma organizada e a partir do desenvolvimento das capacidades técnicas e políticas dos movimentos sociais. Sugerimos essa interpretação pelo crescente índice de aproveitamento ao longo do ano, analisando as propostas que são apresentadas e aquelas que foram aprovadas.

Conforme observamos anteriormente, as áreas prioritárias para apresentação de emendas populares com impacto orçamentário são aquelas relacionadas às políticas sociais e que têm menos investimento de recursos pelo Governo do Estado. Essa análise demonstra *a priori* que essa atuação dos movimentos sociais pode ser uma estratégia para ampliar os investimentos em políticas públicas, que possivelmente as bandeiras de lutas desses movimentos sociais estão relacionadas com a defesa dos direitos sociais e que a sociedade civil organizada e movimentos sociais organizaram a sua participação anteriormente à realização das audiências.

Analisando as emendas populares com impacto orçamentário, verificamos, conforme a tabela 5, que 69,23% das ações são novas, ou seja, foram sugestões inéditas da sociedade civil ao planejamento governamental. Este é um indicador de que muitas demandas sociais não estavam expressas no Plano Orçamentário proposto pelo Executivo. O Poder Legislativo, neste caso, torna-se uma possibilidade para mediar este processo,

sendo as audiências públicas um instrumento para viabilizar a manifestação (vocalização) de demandas da sociedade e potencializar a democracia participativa. Os movimentos sociais, nesse processo, demonstram ter acúmulo e conhecimento da agenda governamental e de quais são as demandas da sociedade que não são garantidas pelo Estado.

Verifica-se, conforme o quadro 4, que 46,15% das emendas foram excluídas pelo Poder Executivo no momento de revisão para o exercício orçamentário de 2009, sendo que 91,66% eram novas ao Plano Estadual – sugestões incorporadas em 2008 pela sociedade civil – e que não tinham sido devidamente implementadas ao final do mês de setembro. Podemos considerar a hipótese de que eram ações pontuais e que a implementação em 2008 superasse a situação à qual se propunha, mas, se verificarmos a atuação do movimento social na revisão, constatamos que 50% das ações excluídas pelo Executivo foram novamente incorporadas por meio de emendas populares no ano seguinte. Trata-se de um movimento de exclusão/inclusão ou tensões entre Executivo e Movimentos Sociais. Se tomarmos como foco as emendas populares que o Executivo manteve no planejamento (53,84%), este quadro também é evidente, já que estas emendas populares também foram novamente objeto de emenda e expansão de recursos pelos movimentos sociais.

A análise agregada dos dados de execução orçamentária das emendas populares e do movimento de exclusão dessas ações na revisão do PPAG indicam a pouca disposição do Executivo estadual em implementar e priorizar de fato as emendas populares ao orçamento. O que se percebe é que o processo de negociação para a incorporação das emendas populares tem uma aderência considerável do ponto de vista do planejamento, mas que ao longo do ano a capacidade *accountable* do Executivo é limitada. Em outras palavras, podemos verificar que o Executivo incorporou em sua agenda organizacional a realização do processo de discussão do planejamento e de *answerability* através das audiências públicas, mas não incorporou da mesma forma a execução de fato, ao longo do ano, dos projetos e das ações sugeridas pela sociedade civil.

Complementando essa análise, verificamos que de uma forma geral, as emendas populares que se configuram como ações novas ao orçamento são menos priorizadas do que as emendas populares que complementaram recursos de ação já existente (conforme a tabela 6), o que indica novamente que não foram criadas as condições organizacionais no Executivo para implementar as emendas da sociedade civil que não estavam contempladas

no planejamento antes de serem encaminhadas ao Legislativo para o processo de discussão pública e popular. O alto índice de exclusão dessas emendas populares de um ano para outro também reitera a baixa disposição do Executivo em incorporar as sugestões oriundas de participação e é igualmente interessante observar a disposição dos movimentos sociais em reapresentarem as emendas populares excluídas de um ano para o outro.

Por último, podemos destacar um processo que merece realce e foi sendo consolidado a partir das audiências de revisão e elaboração do orçamento, que é o monitoramento da execução dos programas e ações PPAG, ao longo do ano e no momento dessas audiências. É interessante observar que o Legislativo iniciou o processo de monitoramento da execução orçamentária periódico de algumas políticas sociais a partir de 2003 e segue esta atividade até os dias atuais. A incorporação desta atividade com regularidade pelo Executivo foi realizada somente a partir de 2008 (destacando que esta divulgação era realizada anualmente como forma de avaliação). Aqui podemos endereçar ao Legislativo um papel importante de *accountability* e fomento ao controle e fiscalização da ação governamental. É de fato importante dar continuidade de pesquisa a esse instrumento de controle, verificando quais são os encaminhamentos e desdobramentos organizacionais realizados pelo Legislativo e movimentos sociais, a partir das informações geradas por esses relatórios de monitoramento.

Diante das considerações apresentadas, o próximo capítulo pretende lançar um olhar mais específico para os movimentos sociais que participam desse processo. Sendo assim serão identificados (de 2003 a 2009) quais participaram desse processo e, a partir disso, a avaliação de alguns deles de quais foram as contribuições desse processo de participação social promovido pela ALMG para o desenvolvimento de suas capacidades e habilidades técnicas, políticas, estratégicas e exercício do controle público. Pretendemos, dessa forma, verificar em que medida um arranjo institucional participativo como a CPP, pode contribuir para que novas estratégias de organização da sociedade civil fossem criadas no seu cotidiano de atuação e que demonstrem um amadurecimento político e institucional do movimento social.

Capítulo IV – Contribuições de um arranjo institucional participativo aos movimentos sociais: uma análise a partir da experiência mineira

Identificadas as características mais gerais do processo de realização das audiências públicas e dos resultados alcançados em relação ao planejamento governamental, faremos nesse momento uma discussão mais qualitativa, agregando novos aspectos para que façamos a análise das possíveis contribuições de um arranjo institucional participativo (CPP) aos movimentos sociais. Os desafios dessa experiência também serão discutidos à luz de nosso marco teórico-metodológico, apresentado ao final do segundo capítulo.

Esses novos subsídios para análise foram adquiridos a partir das interpretações dos dados sistematizados com base em relatórios oficiais da experiência e da aplicação de um roteiro de entrevista semi-estruturado em alguns dos movimentos sociais que participam dessa atividade desde sua criação.

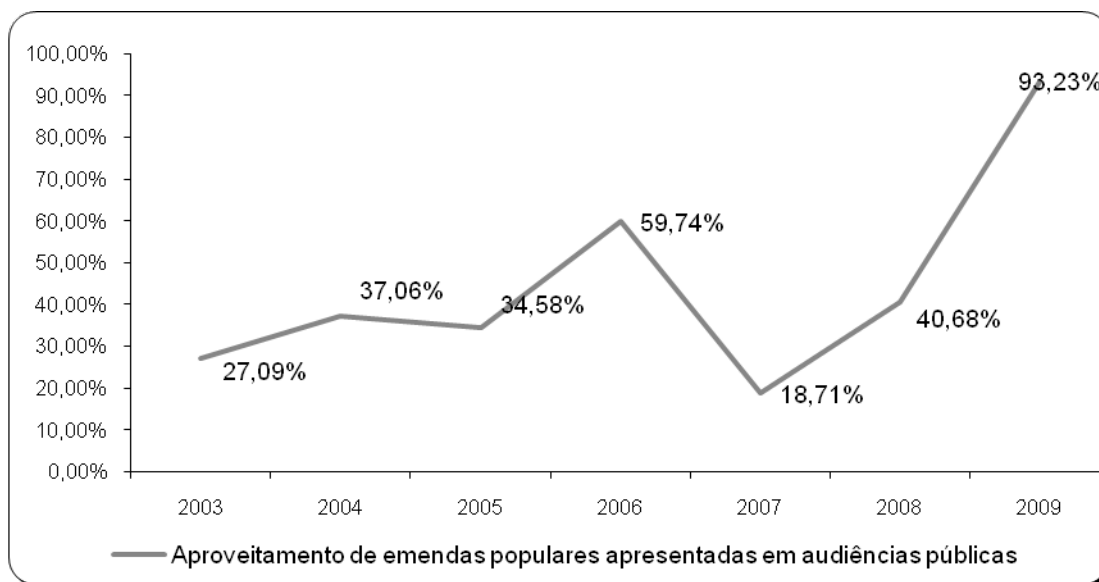
Inicialmente procuramos elaborar análises gerais que indicavam se a qualidade da participação da sociedade no processo de elaboração das leis orçamentárias avançou e quais as categorias (movimentos sociais, entidades da sociedade civil, poder público) eram proponentes de emendas populares que tinham sido de fato incorporadas ao orçamento. Isso significa que propostas foram transformadas em emendas, ou seja: foram aprovadas no processo de análise e pareceres técnicos que indicavam viabilidade e coerência da proposta, assim como com a negociação entre Legislativo e Executivo.

Posterior a essa discussão, identificamos que o movimento social de defesa dos direitos da criança e do adolescente foi aquele que teve maior expressividade no processo, mantendo elevados os níveis de participação e de aprovação de emendas às leis orçamentárias. Buscamos identificar quais aspectos institucionais e políticos contribuíram para que essa participação tivesse destaque em detrimento de outras áreas e os possíveis fatores que contribuíram para isso.

Podemos verificar que existem avanços técnicos, políticos e estratégicos, sendo importante a realização da revisão do orçamento e criação da CPP para que isso fosse possível. Por outro lado, percebemos que muitos desafios ainda estão colocados para que de fato essa construção tenha efetividade, destacando-se a atuação em rede dos movimentos sociais e a real execução orçamentária dessas emendas populares.

De uma forma geral, observamos que o aproveitamento das emendas populares avançou de 2003 a 2009, ou seja, de uma forma geral, a qualidade das proposições dos participantes de audiências públicas evoluiu. Essa interpretação parte da observação de que aumentou o aproveitamento de emendas populares incorporadas às leis orçamentárias nesse período, que tem um índice geral²⁰ de 38,07% . Os anos de 2009 e 2006 apresentam destaques, já que os índices são de 93,23% e de 59,47%. Podemos considerar que no ano de 2008 o índice é representativo, com 40,68% de aproveitamento de emendas populares.

Gráfico 1 – Evolução do aproveitamento das propostas de emendas apresentadas em audiências públicas realizadas pela CPP/ALMG de 2003-2009, Minas Gerais



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do sítio eletrônico da ALMG e relatórios gerenciais da Consultoria da CPP.

Podemos sugerir que esse aumento de qualidade das propostas está relacionado com um avanço de entendimento (ou discernimento) do público participante nas audiências do que seja realmente seja conteúdo de emenda às leis orçamentárias. Podem ter contribuído para esse aumento de qualidade das propostas de emendas os cursos de capacitação realizados pela Assembleia Legislativa (desde 2003) nos momentos que antecedem as audiências do PPAG sobre o tema do orçamento público. Podemos sugerir que essa agenda de participação pode ter sido incorporada pelo público participante ao longo dos anos de sua

²⁰ Calculado a partir da relação entre o que foi apresentado e o que foi realmente aprovado como emenda popular.

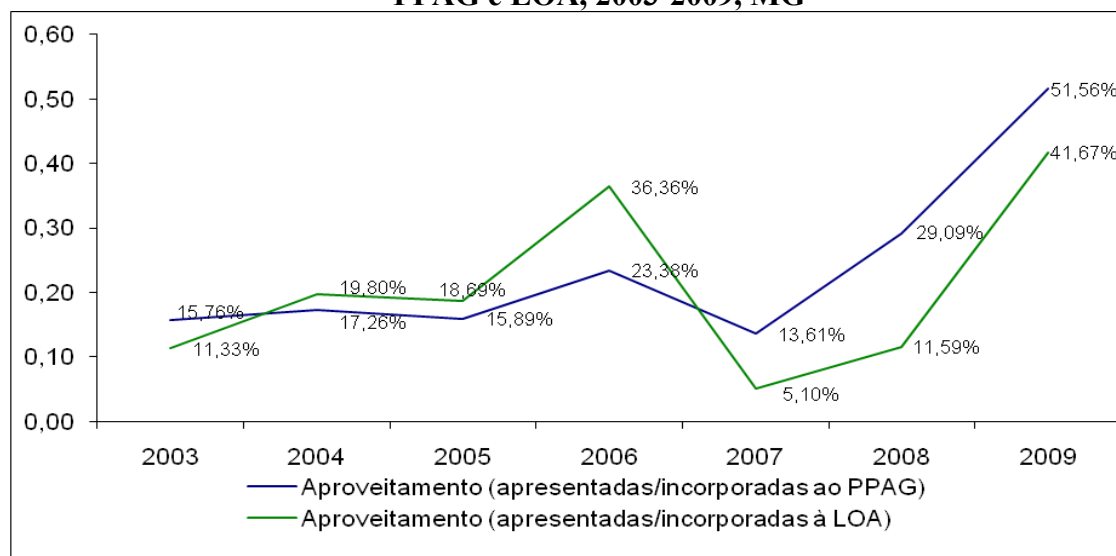
realização. O processo também pode ter adquirido mais maturidade e legitimidade institucional e política, o que garante mais condições do Legislativo negociar com o Executivo o processo de aprovação de emendas populares ao orçamento.

Segundo o deputado André Quintão, alguns fatores são considerados no momento de processamento e de negociação para incorporação das leis orçamentárias. A qualidade da emenda é um fator importante, seguida de outros aspectos:

“A qualidade da emenda, a pertinência da ação e sua relevância da ação e também a convergência da proposta com o membro do governo. Isso é uma questão. A outra questão: a força social da proposta. De onde origina a proposta? A base de legitimidade da proposta? E também o impacto orçamentário. Então, propostas que aproveitam recursos que já está previsto, que significam regionalização de uma ação central, que significam uma ação que não vai impactar tanto o orçamento. Essas também, obviamente, têm um nível maior de aceitação” (Dep. André Quintão, presidente da CPP)

Se especificarmos os dados de aproveitamento de emendas populares às leis orçamentárias, observamos que o índice de apropriação das emendas ao PPAG é maior do que aquelas emendas incorporadas à LOA. Como é expresso na passagem acima, as propostas que não tem impacto orçamentário, ou seja, aquelas que não demandam investimento são mais incorporadas do que aquelas que necessitam investimento de recursos. Observamos a diferença entre esse índice de aproveitamento no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Aproveitamento de emendas populares em diferentes leis orçamentárias: PPAG e LOA, 2003-2009, MG



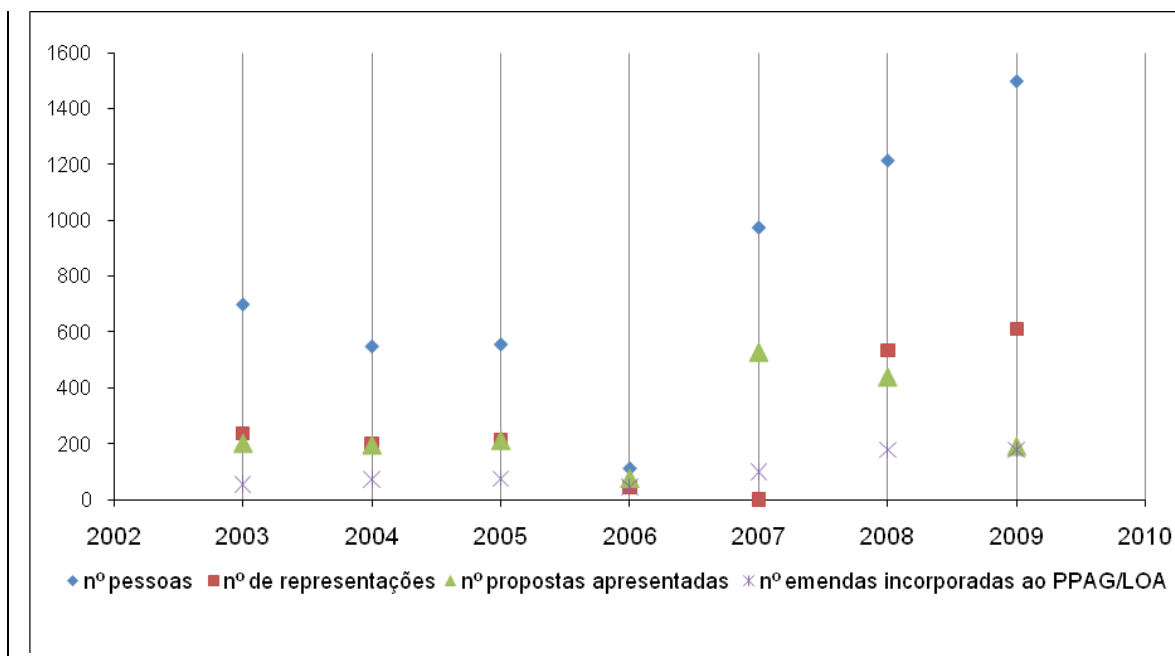
Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do sítio eletrônico da ALMG e relatórios gerenciais da Consultoria da CPP.

Observamos que o montante de recursos absorvido por emendas populares ampliou de R\$ 4.450.000,00 em 2003 para R\$ 14.170.000,00 em 2009, um aumento de quase 10 milhões de reais ou 318%. Apesar disso, se compararmos esse recurso ao total do que é arrecadado pelo Executivo, verificamos que ocorreram avanços, mas que ainda podem ser ampliados. Sobre a ampliação do recurso de 2003 a 2009, podemos considerar que o processo de negociação realizado entre ALMG e Poder Executivo pode ter tido mais legitimidade ao longo da institucionalização dessa experiência. Algumas interpretações, sobre as questões apresentadas acima são discutidas pelo presidente da Comissão de Participação Popular:

“É natural porque na emenda ao PPAG, você tem emenda de finalidade, emenda de regionalização de ação. Então naturalmente essas emendas têm essa facilidade maior de incorporação. Mas eu acho que guarda uma certa proporcionalidade prática. Até porque, em via de regra, o que se aprova para o PPAG vai ter algum nível de impacto orçamentário. Nós temos uma limitação. A minha avaliação é que o maior ganho do processo não é um ganho de volume orçamentário. Nós temos um ganho que às vezes é difícil de mostrar, que é de cidadania, que é de apropriação das Políticas Públicas. O grande ganho pra mim não é em volume de recurso comparado ao total do orçamento. É um ganho de cidadania, de apropriação do acompanhamento de Políticas Públicas por parte do movimento social, da possibilidade de você incluir uma ação nova, que depois se torna permanente, de incluir determinados públicos e necessidades na agenda governamental que não eram vistos. Isso eu gostaria de destacar” (Dep. André Quintão, presidente da CPP).

Observamos, conforme o gráfico 1, que em 2003, primeiro ano de realização das audiências públicas, o aproveitamento das emendas populares foi de 27,09%. Esse índice é estabilizado com avanços até 2006, quando em 2007 sofre uma considerável redução, de quase mais de 40%. Observamos que 2007 é ano de elaboração do PPAG para os quatro anos seguintes (dados analisados com mais detalhamento no capítulo anterior). O número de emendas apresentadas em 2007 é o maior de todos os anos: 529, sendo que o número de participantes nas audiências também é elevado proporcionalmente, em torno de mil participantes, mas por outro lado o nº de entidades é de 162 (o segundo mais baixo de todos os anos). Em 2008 e 2009, o número de participantes é superior que em 2007, havendo uma expressiva presença de entidades: 534 e 611. Concluimos que a variável “nº de representações” é determinante para que o aproveitamento das propostas seja efetivo, como ocorre em 2008 e 2009.

Gráfico 3 – Evolução do aproveitamento das propostas de emendas populares ao PPAG/LOA 2003-2009, por variáveis, MG.



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do sítio eletrônico da ALMG e relatórios gerenciais da Consultoria da CPP.

Os ciclos de elaboração dos planos podem ser claramente identificados nesse gráfico: a elaboração do PPAG 2004-2007 ocorrida em 2003, quando é inaugurado o processo, teve um nível inicial de participação, representatividade e resultados. Até 2006, quando foram realizadas as primeiras revisões (adequações) do plano houve um declínio na participação, quando em 2006, esse aspecto torna-se mais expressivo. A elaboração do PPAG 2008-2011, realizada em 2007 retoma a mobilização e representatividade do processo, sendo que em 2009 o aproveitamento de emendas fica muito próximo ao do número de propostas incorporadas ao PPAG/LOA. Parece-nos que nesse ano (com o maior número de representações), os participantes têm mais entendimento sobre o processo, pois apesar de ter aumentado o número de participantes, o número de propostas apresentadas é menor comparando com os dois anos anteriores e o aproveitamento das propostas foi superior do que nos demais períodos. Avaliamos que a apresentação de propostas ocorreu com um nível mais criterioso, tendo os participantes mais entendimento do que seja matéria possível de ser incorporadas às leis orçamentárias.

Alguns fatores são importantes para que uma proposta de emenda popular seja incorporada no orçamento, segundo o Dep. André Quintão. A primeira delas é o parecer técnico que é realizado pela equipe da CPP/ALMG que processa aquelas propostas cujo objeto seja, de fato, matéria ao orçamento. Em seguida alguns outros aspectos são importantes e considerados durante a negociação que ocorre entre o Poder Legislativo e o Executivo para definição do que irá ser aprovado como emenda popular ao orçamento:

“Quando ela vem atender a uma demanda que expressa uma necessidade da sociedade, quando ela vem já identificando o programa ação, quando vem com uma visualização no planejamento mais nítida e se tem a qualidade política também, ou seja, quando ela vem com um aval coletivo, quando ela vem discutida coletivamente. Algumas demandas são resultados de anos de discussão, de luta, de mobilização. E também quando ela converge para uma lógica de política pública nacional: essa do co-financiamento do SUAS é um bom exemplo, quer dizer, foi uma emenda que correspondia à necessidade de configuração de um sistema de política pública discutido nacionalmente” (Dep. André Quintão).

Observamos que a legitimidade do proponente, ou seja, do autor de uma proposta de emenda popular é um fator considerado pela CPP/ALMG nos processos de negociação, assim como a forma de sua apresentação. O referendo coletivo é citado acima e para identificarmos se essa definição tem uma compatibilidade com os proponentes de emendas populares aprovadas entre os anos de 2003 a 2009, realizamos o seu mapeamento, conforme apresentamos na tabela 7.

Tabela 7 – Categoria dos proponentes de emendas populares incorporadas ao PPAG/LOA de 2003 a 2009, Minas Gerais

Categoria dos proponentes de emendas incorporadas ao PPAG 2003-2009	nº de emendas e sugeridas e incorporadas ao PPAG/LOA 2003-2009	% em relação ao total
Movimentos Sociais	168	24,63%
Entidades (Associações e ONG's)	124	18,18%
Poder Executivo	117	17,16%
Conselhos de Políticas Públicas	113	16,57%
Movimento Sindical	39	5,72%
Poder Legislativo	27	3,96%
Conselhos e Associações de categorias profissionais	27	3,96%

Não identificados	24	3,52%
Outros	15	2,20%
Cidadãos	12	1,76%
Ministério Público	9	1,32%
Iniciativa Privada	6	0,88%
Partidos Políticos	1	0,15%
Total geral	682	100,00%

Fonte: Elaboração da autora com base nos relatórios gerenciais divulgados no site da ALMG com resultados do processo.

Ao analisarmos as categorias de proponentes (autores) de emendas populares concluímos que a categoria “movimentos sociais” foi a que mais teve suas emendas incorporadas ao PPAG/LOA de 2003 a 2009. As entidades da sociedade civil (associações e ONG’s) são autoras de 18,18% das emendas incorporadas a essas leis orçamentárias nesse mesmo período, seguidas pelo Poder Executivo, com 17,16% e os conselhos de políticas públicas, com 16,57%. A soma das demais categorias, com menor expressividade, incorporou 28,46% do total.

Se realizarmos a soma das categorias “movimentos sociais”, “entidades”, “movimentos sindicais” e “conselhos e associações de categorias profissionais”, temos um resultado de 358 emendas aprovadas, o que corresponde a 52,49% do total de emendas incorporadas ao PPAG/LOA de 2003 a 2009. Essas categorias têm especificidades de formato e de atuação, mas configuram-se como um perfil geral de sociedade civil organizada, revelando-se a maioria dos proponentes de emendas populares incorporadas ao planejamento governamental. Esse é um indicador importante, que confere legitimidade ao processo, pois demonstra uma pré-disposição para ser esse espaço, de fato, uma arena de negociação da sociedade civil.

Apontamos, contudo, que seria interessante complementarmos essa análise a partir dos dados sobre o perfil dos participantes que apresentam propostas de emendas (categorias representativas) e que fazem inscrição para participarem das audiências públicas, pois, assim, poderíamos fazer uma análise comparativa e identificarmos se aqueles que mais fazem propostas coincidem com os que têm mais emendas aprovadas. Esse seria um indicador relevante, que demonstraria o real nível de aproveitamento das propostas de cada categoria. Esses dados, contudo, não estão disponíveis para consulta, podendo ser solicitados em uma próxima investigação.

Chama atenção a participação do poder executivo nesse processo que apesar de não ser a categoria central de nossa análise, demonstra representatividade. Se detalharmos os dados dessa categoria, verificamos que 76,07% (89 das 117 emendas) são de prefeituras municipais, que possivelmente identificam nesse processo uma possibilidade de diálogo com os Poderes Legislativo e Executivo Estaduais para viabilizarem as suas demandas locais. A participação dos conselhos de políticas públicas é menor que do que o Poder Executivo e das Entidades da sociedade civil, mas ainda assim com um patamar expressivo.

A participação do Poder Legislativo proponentes de emendas é baixa, sendo 3,67% das emendas populares, sendo que sua maioria (2,79%) são das Câmaras Municipais. Esse é um indicador interessante, pois revela que os Deputados Estaduais não se apropriaram desse processo de participação popular como oportunidade para apresentarem propostas de emendas com características parlamentares. Consideramos a possibilidade de que cada Deputado mobilize os seus interlocutores ou sua base (o que deve acontecer principalmente em audiências regionais), mas como o conteúdo de emendas populares aprovadas dizem respeito basicamente às políticas públicas de garantia de direitos, como vimos anteriormente, podemos sugerir que a apropriação para o atendimento de demandas particulares não ocorre.

Observamos, ainda, que o Ministério Público também participa do processo, assim como a iniciativa privada, que apesar dos baixos índices de incidência no planejamento governamental aparece em maior atuação do que os partidos políticos, que tiveram apenas 1 emenda incorporada de 2003 a 2009.

Apresentaremos, através da tabela 8, o detalhamento dos movimentos sociais que mais tiveram propostas de emendas incorporadas ao planejamento governamental. Consideramos que essa informação corrobora com a hipótese que levantamos no último item do capítulo anterior: similaridade do perfil e temática de atuação dos movimentos sociais que participam desse processo com o conteúdo das emendas populares aprovadas. Esse dado revela também as características gerais de movimentos sociais em Minas Gerais, que em sua maioria, está voltado para a defesa de direitos de grupos sociais potencialmente excluídos ou que são minorias.

Tabela 8 – Movimentos Sociais proponentes de emendas populares incorporadas ao PPAG/LOA 2003-2009

Área de atuação	Proponente de emenda popular incorporada ao PPAG/LOA	Total	% Total
Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Frente de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDDCA)	60	35,71%
	Fórum Mineiro de Educação Infantil (FMEI)	19	11,31%
	Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (FECTIPA)	18	10,71%
	Movimento de Luta Pró-Creches BH e Contagem (MLPC)	6	3,57%
	Rede de medidas socioeducativas (RMSE)	5	2,98%
	Fórum de Enfrentamento à Violência Doméstica, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (FEVCAMG)	2	1,19%
	Subtotal	110	65,48%
Assistência Social	Fórum Mineiro de Assistência Social	21	12,50%
	Subtotal	21	12,50%
Meio Ambiente	Brigadas Verdes - Vila Cocais	1	0,60%
	Sociedade Mineira dos Engenheiros Florestais	3	1,79%
	Fórum das Ongs do Circuito das Águas	1	0,60%
	Movimento de Defesa das Águas de Barbacena	1	0,60%
	Sociedade Estrada Real	3	1,79%
	Fórum Estadual Lixo e Cidadania	8	4,76%
	Subtotal	17	10,12%
Direitos Humanos	Midhia e Direitos Humanos	1	0,60%
	Fórum da População de Rua de Juiz de Fora	1	0,60%
	Movimento Nacional da População de Rua	4	2,38%
	Movimento dos Aposentados e Pensionistas de MG	1	0,60%
	Rede de educação cidadã	1	0,60%
	Movimento de mulheres de Ipatinga	1	0,60%
	Movimento Popular da Mulher	1	0,60%
	Fórum Mineiro de Segurança Alimentar	4	2,38%
Subtotal	14	8,33%	
Economia Popular Solidária	Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária	4	2,38%
	Sub total	4	2,38%
Participação Popular	Fórum Mineiro de Participação Popular	1	0,60%
	Subtotal	1	0,60%
Desenvolvimento Sócio-Sustentável	Movimento Nossa BH	1	0,60%
	Subtotal	1	0,60%
Total geral		168	100,00%

Fonte: Dados sistematizados pela autora com base nos relatórios gerenciais divulgados no site da ALMG com resultados do processo.

Observamos expressiva participação dos movimentos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, que tiveram 65,48% de sugestões incorporadas nas Leis Orçamentárias. Nessa área de atuação, observamos o protagonismo da Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que foi proponente de 35,71% do total de emendas

aprovadas ao PPAG/LOA de 2003 a 2009. O Fórum Mineiro de Educação Infantil também demonstra pró-atividade no processo, sendo autor de 11,31% do total de emendas populares, ao lado do Fórum Estadual de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, que foi o autor de 10,71% de emendas.

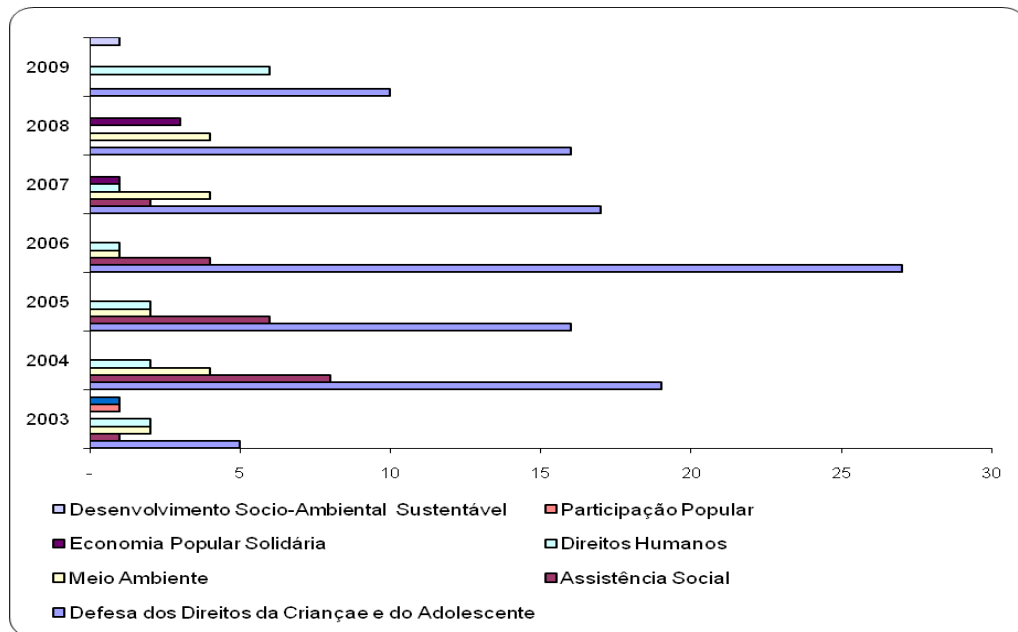
O Fórum Mineiro da Assistência Social demonstra envolvimento no processo, sendo o único movimento social dessa temática com atuação expressiva, sendo o proponente de 12,50% do total de emendas populares aprovadas ao planejamento governamental de 2003 a 2009. A temática de atuação é um fator importante de ser observado: enquanto o movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente não diz respeito a uma política pública em específico (possivelmente apresenta propostas de emendas às políticas de forma intersetorial: educação, assistência social, saúde, etc.), um movimento social como o Fórum Mineiro de Assistência Social, devido à sua temática de atuação, possivelmente prioriza apresentação de emendas nessa área. Essa relação é importante: atuação de movimentos sociais específicos de uma política pública (como o Fórum Mineiro de Assistência Social) e movimentos sociais temáticos e que defendem segmentos (como os de defesa dos direitos da criança e do adolescente) .

Os movimentos sociais que atuam na área de meio ambiente são autores de 10,12% do total de emendas incorporadas ao PPAG/LOA, sendo o Fórum Mineiro Lixo e Cidadania o protagonista dessa área. Os movimentos de direitos humanos²¹, são autores de 8,33%, sendo mais expressiva a atuação daqueles de defesa dos direitos da população de rua e de segurança alimentar.

Para visualizarmos melhor a disposição da participação dos Movimentos Sociais por temática de atuação ao longo do período de 2003 a 2009, apresentamos abaixo o gráfico 1, que especifica a participação das diversas categorias de movimentos sociais como proponentes de emendas populares incorporadas às leis orçamentárias.

Gráfico 4 – Participação dos Movimentos Sociais por temática de atuação, enquanto proponentes de emendas incorporadas ao PPAG, 2003-2009, MG.

²¹ Partimos de uma perspectiva mais geral do conceito de direitos humanos, incluindo como movimentos sociais dessa temática aqueles que apresentavam uma abordagem específica e muitas vezes transversal de política pública. O movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente teria o mesmo perfil de outros movimentos que trabalham com temáticas transversais, como àqueles da população de rua, mas tiveram destaque no processo e por isso foram identificados de forma independente.



Fonte: Dados sistematizados pela autora com base nos relatórios gerenciais divulgados no site da ALMG com resultados do processo.

Este gráfico demonstra que ao longo do processo de implementação dessa experiência, o movimento social de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente manteve a sua participação ao longo dos anos, assim como o nível de incorporação de emendas populares às leis orçamentárias.

O movimento social de Assistência Social teve a participação regular, até o ano de 2007, assim como o de meio ambiente. Observa-se que o movimento de direitos humanos manteve presença ao longo do período mas, que não foi muito expressiva nos primeiros anos de participação, sendo ampliada em 2009.

A respeito da impressão que o presidente da CPP tem sobre a incorporação dessa agenda de participação para os movimentos sociais, ficou claro que há um reconhecimento da participação de movimentos como o de defesa dos direitos da criança, de assistência social, lixo e cidadania:

“Alguns movimentos sociais incorporaram. Acho que a área da criança e do adolescente é um bom exemplo, vem sempre com nível organizativo maior, já apresentaram propostas ao PPAG 2008, 2011, resultado de deliberação formal do Conselho Estadual da Criança: um bom sinal, ou seja, faz um processamento das demandas da área, das conferências e apresentou sob forma de resolução do Conselho. Acho que isso foi um marco na ALMG. Fazem com o apoio do assessoramento técnico da Frente Parlamentar o acompanhamento do orçamento criança e adolescente. A área da assistência social também tem esse

acompanhamento, os povos indígenas, os catadores de materiais recicláveis, o Movimento Estadual Lixo e Cidadania. Então você tem, hoje, movimentos que acompanham. São segmentos ainda restritos a determinadas políticas, que não estavam no centro da agenda de governo. A área de educação e a área de saúde, que correspondem a uma grande parcela do orçamento, aproximadamente 30% são áreas que ainda não têm uma participação tão efetiva quanto a outras áreas” (Dep. André Quintão)

Duas questões importantes podem ser observadas nessa passagem: a primeira está ligada ao monitoramento da execução orçamentária, realizada pela Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, a partir da metodologia do OCA – Orçamento Criança e Adolescente. Essa atividade, citada no capítulo anterior, parece ter um papel importante de fomento e incentivo à participação dos movimentos sociais dessa área. Foi descrito também anteriormente, que outras temáticas (assistência social e segurança alimentar) contam com esse instrumento de monitoramento da execução orçamentária (relatórios técnicos), que são produzidos pela assessoria institucional do mandato parlamentar do presidente da CPP.

Diante dessa informação, verificamos que de alguma forma o movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente e da assistência social se apropriaram mais do processo do que outras áreas temáticas, mas que também tiveram maior suporte técnico e acesso às informações de monitoramento de execução orçamentária, principalmente o primeiro com a Frente Parlamentar DCA. Por outro lado, podemos observar, que do ponto de vista de discussão de políticas públicas e de organização de movimentos sociais na história do Brasil, esses são movimentos com uma trajetória de organização e mobilização – a se ver pelo artigo 227 da Constituição Federal de 1988, incluído através de proposição popular, e da Lei Orgânica de Assistência Social, que regulamenta essa política pública desde 1990. A segurança alimentar, por exemplo, parece-nos ser uma política pública em processo de organização, sendo talvez a trajetória dos movimentos sociais dessa área mais recentes. Essa temática teve grande mobilização ao longo da década de 90, sendo identificada como superação da fome. A área da saúde, por outro lado, apresenta uma história de mobilização no país, inclusive para implantação de conselhos e elaboração do marco normativo, através do SUS, mas não tem participação dos movimentos sociais neste processo.

Esse fator é interessante, diante da pouca expressividade de movimentos sociais específicos da área da saúde e da educação, como proponentes de emendas populares incorporadas ao orçamento. Essas são políticas públicas básicas, mas que ainda encontram em processo de aprimoramento no Brasil, apesar da vinculação de recursos no orçamento, com percentual mínimo de investimentos. Esse processo demonstra que movimentos sociais com essas bandeiras não compõem o cenário de participação na ALMG. No movimento sindical (proponente de 5,62% do total das emendas incorporadas ao PPAG/LOA – 2003-2009), podemos observar a participação do Sindi-Ute, que apresenta 4,25%, do total de emendas incorporadas ao PPAG/LOA, o que é expressiva no universo da categoria movimentos sociais, mas pouco relevante em comparação com o total de emendas.

As informações apresentadas até esse momento do trabalho nos oferecem conclusões mais gerais do processo, sendo necessário aprofundarmos a pesquisa mais qualitativa, que absorva outros aspectos capazes de demonstrar o nível de contribuição de um arranjo institucional participativo (CPP) para o desenvolvimento das capacidades técnicas, políticas e estratégicas de movimentos sociais, conforme roteiro de dimensões a serem pesquisadas apresentadas no final do segundo capítulo.

Para emprendermos essa pesquisa, tivemos que priorizar a análise sobre uma categoria e, a partir dela, uma determinada temática de atuação. A escolha da categoria ficou determinada pelos movimentos sociais, foco do nosso olhar desde o momento de construção do nosso marco teórico que orientou essa pesquisa. Consideramos que os movimentos sociais, por sua importância na história de construção do projeto democrático do país e pela forma de atuação coletiva, é a prioridade do nosso olhar nesse trabalho desde os seus primeiros ensaios. Ao analisarmos os dados de proponentes de emendas, observamos que essa categoria é a que tem maior número de sugestões incorporadas ao planejamento governamental.

Analisando os dados dessa categoria, foi possível constatar que o processo de participação foi incorporado de forma enfática pelo movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente, seguido pelo de assistência social. Considerando isso fizemos a opção pela realização da pesquisa empírica com o movimento de defesa dos direitos da criança, a partir do entendimento de alguns fatores: inicialmente, foi aquele que mais

protagonizou o processo, sendo relevante identificar em que medida CPP/ALMG contribuiu para que isso acontecesse (a partir dessa constatação, poderíamos ter indicadores de quais estratégias poderiam ser potencializadas pela CPP/ALMG para que outros movimentos sociais fossem mais envolvidos nessa experiência de participação). O outro fator está relacionado com a composição desse movimento, que agrega uma diversidade maior de atores que o compõe, enquanto a área da assistência social tinha um movimento social organizado, como dissemos anteriormente. As possibilidades de pesquisa a partir de diversos olhares e a comparação das impressões de diferentes atores/fóruns que pertencem a uma mesma categoria potencialmente ofereceriam mais possibilidades de análise em nossa pesquisa.

Diante dessas ponderações e dos dados analisados anteriormente, apresentaremos, na próxima seção, o estudo sobre as contribuições de um arranjo institucional participativo como a CPP para que as capacidades e habilidades estratégicas, técnicas e políticas do movimento social de defesa dos direitos da criança e do adolescente fossem aprimoradas para que incorporassem no planejamento governamental as propostas e exercessem o controle público.

1. Contribuições da Comissão de Participação Popular (ALMG) aos Movimentos Sociais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente: resultados de um processo de participação social para a elaboração das Leis Orçamentárias

Tivemos a oportunidade de entrevistar cinco pessoas que compõem o movimento social de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, dentre eles assessores, lideranças e coordenadores de três fóruns: Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDDCA), Fórum Mineiro de Educação Infantil (FMEI) e Fórum Estadual de Erradicação e Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente²² (FECTIPA), que são identificados como os principais proponentes de emendas populares de 2003 a 2009.

Os três fóruns estudados compõem o Interfóruns dos Direitos da Criança e do Adolescente²³, criado em 2008, para ser um espaço de compartilhamento das agendas e

²² O nome do Fórum foi alterado no ano de 2011 e é identificado nos dados apresentados anteriormente como Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador.

²³ O Interfóruns não foi identificado como proponente de emendas populares, mas foi citado em todas as entrevistas como um espaço de articulação dos fóruns que compõem essa temática. Aspectos que envolvem o Interfóruns DCA serão discutidos mais adiante e sua descrição também pode ser encontrada no Anexo I.

eventos mais coletivos dessa temática (em função dos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente) e com o objetivo de agregar as discussões sobre o Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA).

De uma forma geral, identificamos que a CPP/ALMG tem contribuições para que a temática do orçamento público fosse incorporada por esse movimento social, que considera que esse arranjo institucional participativo é uma oportunidade para que fossem aprimoradas as suas capacidades e habilidades, impactando, conseqüentemente, em seu potencial de transformar a realidade. Algumas críticas importantes ao processo, que alcançou um nível de aproveitamento também são elaboradas pelos entrevistados, que serão apresentadas mais adiante. Com o objetivo de detalhar melhor essas questões e cumprirmos com o os objetivos desse trabalho, apresentamos em quatro seções os, resultados de nossa pesquisa empírica com esses movimentos sociais, sendo elas: a dimesão técnica, estratégica, política e desafios.

1.1 A dimensão técnica

O marco teórico-metodológico proposto anteriormente define fatores que contribuem para o desenvolvimento de capacidades técnicas dos movimentos sociais, assim como os resultados esperados e os indicadores que podem contribuir para sua verificação. Nesse sentido, esperamos verificar se o processo iniciado pela CPP/ALMG de elaboração do orçamento com participação popular contribuiu para que os movimentos sociais estejam capacitados e com expertise para analisarem o orçamento público e relatórios gerenciais sobre o tema; que tenham propriedade para discutirem essa temática por sua iniciativa e envolvimento; que desenvolvam sua capacidade de análise do orçamento público e de definição de demandas que realmente são aptas a serem incorporadas na Lei orçamentária, ampliando o nível de qualidade das propostas apresentadas.

Nesse primeiro momento, recuperaremos a história de aproximação desse movimento social com a ALMG, pois essa construção contextualiza alguns marcos importantes para a relação que seria estabelecida entre essa instituição pública e os fóruns dessa temática.

Podemos identificar que o primeiro contato institucional entre a ALMG e o movimento DCA ocorreu no ano de 2000, quando foi realizado um Seminário Legislativo

sobre os 10 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Nessa época, a sugestão para a realização desse Seminário foi do Fórum Nacional da Criança e do Adolescente, que buscava a articulação nacional em torno do tema. Em Minas Gerais, a Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente compunha com esse Fórum Nacional e protagonizou, pela sociedade civil, a organização desse debate, que foi acolhida pela ALMG, na época pelo Dep. Edson Resende (partido).

Durante a realização desse Seminário e, também influenciado por uma tendência nacional desse movimento social, foi proposta a criação da Frente Parlamentar dos Direitos da Criança e do Adolescente. Na época essa proposta era uma prioridade da FDDCA, sendo que internamente a mobilização de deputados dispostos a participarem dessa organização foi também realizada pelo Dep. Edson Resende e contou com o apoio direto do Dep. Adelmo Leão. A partir dessa aproximação inicial, os movimentos dessa área começam a discutir outras questões relevantes e de interesse público em interlocução com a ALMG, como a luta contra as subvenções sociais que os deputados recebiam para repassarem a entidades, de acordo com sua rede de apoiadores.

Nessa época, o movimento social dessa temática começa a conceber a ALMG como uma instituição que poderia ser um canal de diálogo e que fomentasse as discussões propostas pelo movimento. Em 2001 e 2002, a FDDCA, enquanto articuladora dos demais Fóruns temáticos dessa área no Estado, é convidada para contribuir com a proposição de emendas ao orçamento público, mas não como emenda popular. Seriam sugestões do movimento aos deputados e, a partir daí, realizadas emendas parlamentares.

Diante dessa recuperação, buscamos identificar se foi a partir desse período que a participação no processo de elaboração das leis orçamentárias foi incorporada pelo movimento social e se a ALMG fez essa discussão institucionalmente. Ficou evidente, nesse momento, que essa iniciativa contava com o apoio individual de alguns deputados e que o próprio movimento social não tinha incorporado a discussão sobre o orçamento público como uma agenda de sua atuação, tampouco tinha conhecimentos técnicos de como a peça orçamentária se constituía e sobre como aconteciam os desdobramentos institucionais e políticos de negociação entre Legislativo e Executivo para aprovação de emendas ao orçamento. Eram os primeiros passos para que pudesse existir um diálogo entre

o Legislativo e Executivo, além contato com o tema do orçamento público. Sobre essas considerações:

“A gente tentava na medida das nossas possibilidades sem entender quase nada do quê que era esse processo orçamentário, mas dando a nossa contribuição e a maioria das coisas nem chegou a ser consideradas, porque eram impossíveis, enfim, porque a gente desconhecia mesmo todos os trâmites. Não era uma agenda para o movimento, a gente sabia assim precisava estar no orçamento público, mas não fazia parte da nossa estratégia ter qualquer ação porque a gente não achava que a gente era capaz, que teríamos poder pra poder fazer isso, então o máximo que a gente conseguia fazer era isso. Era dar a um parlamentar algumas idéias sobre propostas que poderiam eventualmente ser apresentadas por ele ao orçamento porque era mesmo o máximo que a gente podia mesmo”.
(Entrevistado 1)

Destacamos que o movimento social DCA, no início dos anos 2000 não tinha conhecimentos técnicos sobre o processo e, ainda, não se considerava “capaz” e sem “poder” para se apropriar da discussão sobre o orçamento público e, mais do que isso, para dialogar com as instituições públicas. Fica evidente também que há um reconhecimento do movimento social que as propostas de emendas que realizavam não eram consideradas, diante da sua pouca compatibilidade com a matéria orçamentária. Havia desconhecimento sobre esse processo, que é referido por outro entrevistado, como um mito, uma caixa preta, algo inatingível: “O orçamento era uma coisa tão nova, mas tão nova, que quando alguém falava de orçamento, era ‘a caixa preta’ e ninguém conseguia entender essa ‘caixa preta’, mas a gente precisava entender essa ‘caixa preta’...” (Entrevistado 2).

Buscamos identificar como essa passagem aconteceu e quais os fatores contribuíram para que esse cenário fosse alterado. A criação da Comissão de Participação Popular foi citada como um marco nesse processo, seguida eleição do deputado André Quintão que assumiu essa pauta na instituição legislativa e da realização pela Escola do Legislativo de um curso de capacitação sobre orçamento público. Observamos que a CPP/ALMG representam um papel importante para que aos poucos essa temática fosse incorporada por esses movimentos sociais e, ainda, que ele se reconhecesse como um ator legítimo para contribuir com a elaboração do orçamento público. De uma forma geral, os entrevistados remetem à ALMG, a partir da criação da CPP, o início do processo de incorporação do tema do orçamento público na agenda do movimento social, assim como o desenvolvimento da habilidade e capacidade em entender a peça orçamentária. Nota-se que

a iniciativa de iniciar o processo foi uma demanda da ALMG ao movimento social e não o contrário:

“Em 2003 a própria Assembleia chamou os movimentos sociais, organizações (...) para um curso sobre orçamento público, que foi pra explicar pra gente o que era rubrica, o que era ação, o que era sub-ação, explicar tramite da peça orçamentária. Foi um curso fantástico e que nos ajudou muito a entender a oportunidade que tava ali, de colocar as nossas propostas, mas principalmente porque para nós era impossível apresentar emendas e entender isso: ‘Olha... Aqui existe um caminho, é possível que vocês mesmos cheguem e localizarem essas demandas’. Então fizemos uma primeira participação, com todos os erros, né, mas assim, sempre com acolhimento muito respeitoso uma atenção muito forte. Essa é uma avaliação coletiva (...), o quanto a Assembleia Legislativa valorizou esse processo. Colocou seus assessores à nossa disposição”. (Entrevistado 1).

“A partir de 2003 com a criação da CPP, foi feito um curso de capacitação sobre orçamento público. A Assembleia tinha chamado para participar desse processo, que foi o primeiro ano. Quem trouxe esse processo para dentro da instituição foi o deputado André Quintão. Antes disso a gente não sabia como, não tinha quem nos orientasse, mas tinha essa discussão embrionária do orçamento desde 2001. Era assim: ‘emenda? Como é que a gente apresenta emenda? Como que faz isso?’” (Entrevistado 2)

“Fomos convidados a participar de um curso, fomos informados, nos ensinaram a fazer isso, porque a gente não tinha essa clareza, pelo menos a gente achava que era necessário, mas não sabia como ia fazer isso. A gente discutia que precisava garantir recursos e sem o recurso não avançava em nossas demandas, nas nossas carências. Mas nós não sabíamos o caminho e foi através da Comissão de Participação Popular que a gente foi construindo, junto com a Assembleia Legislativa, junto com os seus técnicos, também os técnicos do gabinete do André Quintão, que a gente foi construindo esse caminhar”. (Entrevistado 3)

Recuperando a história do processo, percebemos que 2003 é um marco, sendo o curso de capacitação realizado pela ALMG o início de uma construção coletiva de apropriação dessa participação, de aprendizado sobre o tema do orçamento público para os movimentos sociais e de reconhecimento que o planejamento governamental poderia ser uma esfera acessível. Percebemos que a incorporação dessa agenda como uma atividade permanente do poder Legislativo foi também relevante, a partir da criação da Comissão de Participação Popular, o que parece ter criado um vínculo institucional com os movimentos sociais.

Podemos constatar que ao longo do processo de implementação da experiência de participação da sociedade para elaboração do planejamento governamental, algumas experiências do cotidiano desses movimentos sociais foram importantes para que a qualidade das propostas apresentadas fosse ampliado, como a criação do Interfóruns e o

estudo de notas técnicas emitidas pela Frente Parlamentar DCA sobre a execução orçamentária. Além disso, verificamos que a impressão dos movimentos sociais sobre a sua capacidade de analisar o orçamento público é positiva, o que impactou no maior entendimento de quais demandas seriam aptas a serem incorporadas à Lei orçamentária. A CP/ALMG é novamente citada como uma parceira importante nesse processo, que contribuiu para o avanço no processo de apropriação do movimento social sobre o tema do orçamento público.

“Eu acho assim, não só aperfeiçoando na questão das emendas, como quando a gente começou a fazer o relatório da execução orçamentária, que para mim foi um salto também, que aconteceu. Eu acho que esse foi um salto de qualidade, que aí a gente pode constatar e analisar de uma forma bem objetiva o que estava caminhando e o que não estava. (...) Então o orçamento deixou de ser aquela coisa tão desconhecida, tão inatingível, porque aí o concreto estava lá, você pode aprovar, você pode apresentar emendas, e não é só apresentar emendas, você tem que acompanhar a execução orçamentária. Desenvolvemos essa capacidade aos poucos” (Entrevistado 2)

“Eu acho que o número de emendas que aprovamos aumentou e também a qualidade das coisas, porque a gente antes não sabia tecnicamente como apresentar. Eu acho que a própria Assembléia amadureceu também em termos de dar um *feedback* para os movimentos do que tava sendo apresentado e o que poderia melhorar. Faz parte do processo de construção mesmo, né?” (Entrevistado 3)

“Eu acho que na proposição de emendas tivemos uma apropriação um pouco maior da peça orçamentária. A CPP contribui imensamente, porque, se hoje ainda precisamos avançar nessa apropriação, na qualificação técnica, uns tempos atrás isso era total. Então foi a partir do momento em que o orçamento virou uma agenda para a gente e que há essa disposição da Frente Parlamentar de fazer a emissão de notas técnicas, que faz quase que uma tradução daquilo, o orçamento se tornou palatável, legível para o movimento, de forma que a gente pudesse fazer a nossa parte, que seria essa incidência” (Entrevistado 4).

“A qualidade de nossas emendas melhorou, a nossa capacidade de mexer com a peça orçamentária evoluiu e a articulação entre nós ficou melhor” (Entrevistado 5).

Retomaremos um dado mais geral do processo, que é o de evolução do aproveitamento das propostas para verificarmos de que forma esse movimento social se destaca e contribui para elevar o nível de qualidade das emendas populares incorporadas ao PPAG/LOA. Como observamos anteriormente, através da tabela 7, os anos de 2009, 2006 e 2008 foram aqueles em que os níveis de aproveitamento foram os mais elevados. Sendo assim, é importante verificar de que forma essa evolução aconteceu ao longo do tempo e se

o índice de emendas incorporadas ao PPAG/LOA sugeridas pelo movimento da criança e do adolescente avançou ao longo dos anos.

Tabela 9: Participação de movimentos sociais como proponentes de emendas populares ao PPAG/LOA: área de atuação e ano, 2003-2009, MG.

Área de atuação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	45,45%	57,58%	61,54%	81,82%	68,00%	69,57%	58,82%
Assistência Social	9,09%	24,24%	23,08%	12,12%	8,00%	-	-
Meio Ambiente	18,18%	12,12%	7,69%	3,03%	16,00%	17,39%	-
Direitos Humanos	18,18%	6,06%	7,69%	3,03%	4,00%	-	35,29%
Economia Popular Solidária	-	-	-	-	4,00%	13,04%	-
Participação Popular	9,09%	-	-	-	-	-	-
Desenvolvimento Socio-Ambiental Sustentável	-	-	-	-	-	-	5,88%
Total geral de aproveitamento (todas as categorias de representação)	27,09%	37,06%	34,58%	59,74%	18,71%	40,68%	93,23%

Fonte: Elaboração da autora com base nos relatórios gerenciais com resultados do processo, 2003-2009, sítio eletrônico da ALMG.

É interessante observarmos, ao longo dos anos, que há um nível de ascendência no nível de aproveitamento de emendas populares por esse movimento social, que apresenta queda em 2007 (ano de elaboração do PPAG 2008-2011) e em 2009, quando é o único ano em que o seu aproveitamento é menor do que o geral²⁴, que foi 93,23%, mas continua sendo superior do que os demais movimentos sociais. Em 2006, quando a participação é a menor da série histórica (com relação aos nº de participantes e nº de representantes), o nível de aproveitamento do movimento social de defesa dos direitos da criança e do adolescente bate recorde: 81,82%, coincidindo com o alto nível de aproveitamento geral. Os demais movimentos populares participam de forma menos periódica e com um nível de aproveitamento bem inconstante, mas lembramos a especificidade entre movimentos intersetoriais (segmentos) x movimentos de políticas públicas específicas, como é o caso da área de Assistência Social²⁵.

²⁴ O aproveitamento geral é resultado das emendas de todas as categorias (entidades, poder executivo, conselhos, etc.) que foram proponentes de emendas, incluindo os movimentos sociais.

²⁵ Talvez um estudo posterior de aproximação com os demais movimentos sociais no processo podem demonstrar os motivos desse desnível. O estudo que realizamos nesta dissertação aponta alguns indicadores

Sobre a impressão dos movimentos sociais do motivo pela qual a área de defesa dos direitos da criança e do adolescente incorporou o processo, foi endereçado aos líderes e colaboradores desses movimentos sociais um papel importante, de formação e permanente atenção para que essa atuação fosse continuada e que estivesse incorporada no cotidiano de ações desse movimento social. Há o reconhecimento, entre o próprio movimento social DCA, que houve uma significativa incorporação dessa agenda e reconhecido público de suas ações, inclusive de outros movimentos sociais e do próprio Executivo. Além disso, há o entendimento de que o processo gera resultados concretos a partir de suas demandas e que a capacidade de lidar com o gestor é aperfeiçoada (aspecto que será mais explorado na próxima seção).

“Outros movimentos procuram a gente, talvez por esse destaque que a gente, entre aspas, que a gente já tenha, o pessoal pede a gente apresentar emendas, até o pessoal do próprio Executivo!” (Entrevistado 3)

“Nós tivemos algumas pessoas muito dedicadas, que eu acho que se dispuseram a fazer formação, com o entendimento que isso produz resultados, não só resultados em termos de dinheiro, do recurso mesmo na política, que é fundamental, mas também que nos trouxe uma linguagem nova, um fôlego novo em termos da atuação. Essa atuação, a partir do orçamento, deu uma qualificação, uma leitura que e fez com que as pessoas racionalizassem um pouco mais a discussão em vez de ficar só lamuriando; eu acho que é isso que eu ainda sinto: a massa que participa tem um entendimento que é um momento importante, mas ainda vai muito no choro, ainda não entendeu que é preciso uma outra linguagem, e que foi essa linguagem, que inclusive foi sendo criada, que possibilitou um outro tipo de diálogo inclusive com o gestor, onde deixou de ser aquele movimento que apenas fica xingando – que a gente até chegava a xingar as pessoas. Ainda precisa ser mostrado para elas por onde o carro pode andar, sair do atoleiro; então eu acho que hoje isso dá para a gente uma perspectiva de caminhar” (Entrevistado 4).

Observamos que o movimento social DCA reconhece que houve uma mudança de perspectiva e de “lugar” na medida em que foi sendo construída uma nova linguagem e habilidade para lidar com o Executivo, que inclusive, empreende um certo nível de aproximação junto ao movimento social para apresentar emendas – possivelmente daquelas políticas que tem menor investimento público.

O envolvimento do movimento social e o nível de disposição para incorporar essa discussão parecem-nos um fator importante. Esse avanço de qualidade é reconhecido não

para isso, mais adiante, e que estão relacionados com o próprio perfil do movimento social DCA, de sua história e das estratégias de atuação que desenvolveu a partir da temática do orçamento.

apenas com relação ao volume orçamentário destinado às políticas públicas, como vimos, mas com relação ao ganho político e de novas estratégias de articulação para a agenda do movimento social. Percebemos, dessa forma, que o ganho técnico, com relação do tema do orçamento público, é acompanhado de outras dimensões, tão importantes quanto o a conquista de recursos orçamentários para as políticas públicas.

Ao perguntarmos se essa agenda está incorporada por esse movimento social e, ainda, se a CPP/ALMG contribuiu com esse processo fica reconhecida pelos movimentos sociais a criação desse arranjo institucional participativo como um marco para que essa incorporação acontecesse. Tivemos alguns indicadores desse processo em passagens já colocadas anteriormente e que assinalam que apenas a partir de 2003, com início das audiências públicas e realização de um curso de capacitação é que essa agenda ficou incorporada pelo movimento social. Outras impressões desse aspecto podem ser observadas:

“É a demanda que a Assembleia faz dos Movimentos para isso é que gera na gente a necessidade "bom, nós precisamos estar nesse espaço, que finalmente está se abrindo e está com qualidade" então certamente, não foi uma demanda do movimento social, porque nós desconhecíamos o potencial dessa agenda. A gente não conhecia esse potencial, mas eu acho que a deliberação de fazer revisões anuais e essa disposição do André Quintão de bancar esse monitoramento de forma mais temática e de forma compartilhada com o movimento da criança foram decisivos, né?” (Entrevistado 1)

“A partir do momento em que nós entendemos que não adiantava você falar de políticas públicas sem falar de orçamento – que foi isso que aconteceu conosco – porque a gente falava de políticas e ‘ah, mas o prefeito não faz, não tem jeito’, ‘a gente não consegue avançar’. E nós lá trabalhando ‘vamos denunciar, vamos falar do que precisa...’ nós ficávamos nesse nível de discussão com o executivo, o que precisava e o que era necessário. No momento em que nós temos que (e aí já muito com a ajuda realmente do André, da comissão e da frente parlamentar) porque, a frente parlamentar é que foi dando essa forma, foi nos ajudando, foi nos fortalecendo mesmo. E no momento que nós entendemos isso aí o orçamento passou a ser peça chave para a gente” (Entrevistado 2).

“Estamos aprendendo a colocar essa máquina a nosso favor. Isso ainda precisa avançar, mas avançamos muito nesse processo. Entendemos que ninguém está fazendo um favor e que para avançarmos precisamos discutir orçamento.” (Entrevistado 5)

A partir dos dados apresentados nessa seção, fica evidente que o movimento social de defesa dos direitos da criança e do adolescente incorporou esse processo de forma mais expressiva do que outros, tanto no que diz respeito ao aproveitamento de emendas

populares, quanto também de sentir-se ator legítimo para influenciar a agenda governamental. Consideramos, dessa forma, que os aspectos técnicos elencados em nosso marco referencial teórico foram observadas como aspectos que fizeram parte da história desse movimento social.

1.2 A dimensão estratégica

A dimensão estratégica, de uma forma geral, diz respeito ao processo de organização e de definição de novas táticas de atuação dos movimentos sociais para discutirem o orçamento público, incentivados pelo processo de revisão do orçamento com participação popular. Outros aspectos dizem respeito à manutenção de mecanismos institucionalizados, que contribuam com a permanente motivação dos movimentos sociais em participarem desse processo. Busca-se com isso identificar se os movimentos sociais estão permanentemente motivados a participarem de mecanismos institucionalizados e permanentes de participação social. Consideramos importante identificar em que medida essa agenda foi incorporada pelo Legislativo, Executivo e sociedade e se os movimentos sociais DCA tinham atuação em rede.

Sobre o primeiro aspecto a ser pesquisado, identificamos que de 2003 a 2009 a CPP foi, de fato, um mecanismo institucionalizado e permanente para participação dos movimentos sociais na elaboração dos movimentos sociais, conforme dados apresentados anteriormente. A respeito da incorporação dessa agenda pelo Legislativo, o que confere um caráter institucional importante, verificamos que a impressão é que a casa legislativa irá manter esse processo. Sobre esses aspectos, reflete o presidente da CPP:

“O legislativo, enquanto instituição incorporou plenamente. Então a Assembléia enquanto instituição, gerência institucional de acompanhamento de política pública, de organização dos seminários, das audiências, até avançou e criou uma gerência própria pra isso, os consultores, têm todo o apoio. Esse é talvez o evento mais importante institucional da Assembléia e permanente. Ganhou força interna porque é um processo convergente, com uma linha crescente de profissionalização da gestão pública, de planejamento das ações de governo, de uma combinação da democracia direta com a democracia representativa. Eu acho que a instituição viu que este tipo de processo, eleva também o grau de

credibilidade e legitimidade da Instituição perante a sociedade” (Dep. André Quintão, presidente da CPP).

Observamos que a incorporação dessa agenda pelos atores governamentais e não-governamentais é importante para que seja realizada de forma continuada. No ano de elaboração do PPAG 2008-2011 foi apresentada uma emenda sem impacto orçamentário importante, que era a de garantia da permanência do processo de revisão com participação popular. Essa iniciativa deverá ser rearticulada em todo início de ciclo do processo de elaboração dos orçamentos, de quatro em quatro anos, pois é importante ter o respaldo normativo, apesar dessa agenda ter sido incorporada institucionalmente na Casa Legislativa e do Executivo. A CPP, por sua vez, está prevista como Comissão Permanente na ALMG, o que é significativo e confere um grau de legitimidade maior dessa temática na casa Legislativa.

Percebemos que é recorrente para o movimento social, além da CPP, a contribuição da Frente Parlamentar DCA e do mandato do presidente da Comissão, que, segundo a impressão do movimento social, foi quem articulou internamente na ALMG a incorporação da agenda do orçamento público e do monitoramento da execução orçamentária. Buscamos identificar, junto ao referido deputado se a sua atuação individual, ou seja, se as áreas temáticas de seu mandato contribuem e influenciam o processo. Foi remetido também ao perfil de deputados que atuam na CPP um papel político importante:

“A atuação do mandato é voltada particularmente para as Políticas Públicas Sociais, com ênfase na política da criança e do adolescente, da assistência social, segurança alimentar, economia popular solidária e a questão ambiental na perspectiva da coleta seletiva integrada às associações de catadores de materiais recicláveis. E também com ênfase nos processos de democratização das decisões através da participação popular (...)

O perfil que a Comissão assumiu, o tipo de iniciativa, o tipo de articulação, obviamente tem a ver não só com o perfil do presidente, mas dos deputados que geralmente compõem a Comissão. Geralmente você tem deputados com uma sensibilidade maior pra esse tipo de ação dirigida, direcionada aos movimentos sociais. Agora, a busca nossa nesses anos, foi de institucionalizar processos que independam de quem presida a Comissão. Lógico que isso nunca vai ocorrer em plenitude, porque, dependendo de quem preside, a Comissão anda mais ou menos, mas alguns processos estão institucionalizados. A revisão do plano plurianual está na lei. A Assembléia, a partir desta experiência, constituiu, dentro de sua estrutura, criou uma gerência de acompanhamento de Políticas Públicas” (Dep. André Quintão, presidente da CPP).

A temática de atuação do mandato do presidente da CPP é claramente relacionada com as áreas de políticas públicas que tem mais incorporação de emendas ao PPAG/LOA. A própria organização institucional da Frente Parlamentar DCA, coordenada pelo presidente da CPP, por exemplo, é um forte indicador que essa área de discussão teve um fomento maior à participação, apesar de outras iniciativas, como a emissão de notas técnicas sobre a execução orçamentária ocorrer também para outras duas áreas de políticas públicas (Assistência Social e Segurança Alimentar), mas que não necessariamente tiveram o mesmo nível de incorporação do processo.

Observamos que alguns aspectos podem oferecer fragilidade à permanência e qualidade do processo e um exemplo é o perfil dos deputados que podem assumir a presidência da Comissão e mesmo a sua composição mais geral. Podemos sugerir que, envolvimento desses deputados com o fomento à participação e a sua linha de atuação política e parlamentar são aspectos importantes de serem observados e que podem influenciar o êxito e a permanência do processo. Além disso, a garantia do processo na lei orçamentária e a organização institucional interna para sua organização (como a criação de uma gerência de acompanhamento de políticas públicas) contribuem para a sua sustentabilidade, mas estão relacionadas a uma priorização política dessa agenda na Casa Legislativa.

A participação do Poder Executivo também ocorreu em todos os anos de realização das audiências, o que é condição estratégica para que essa articulação seja de fato um canal de negociação das demandas coletivas da sociedade. A presença dos gerentes dos programas estruturadores (prioritários para a agenda governamental) é um aspecto importante, pois além de conferir legitimidade ao processo, se configura como uma oportunidade de diálogo entre sociedade e Poder Executivo. Podemos perceber, a partir do relato acima, que o Executivo demonstrou disposição em assumir essa agenda, disponibilizando os seus quadros técnicos para participarem das audiências públicas e, em seguida, de abrir a possibilidade de negociação para que emendas sugeridas pela sociedade.

Outro fator que contribuiu para que o processo tivesse viabilidade relaciona-se à organização do planejamento governamental em uma linha mais estratégica, que é um fator técnico, mas que demonstra uma escolha política do Governo do Estado de Minas Gerais. Segundo o presidente da CPP, quando foi realizada a proposta de realização das audiências

públicas junto à Seplag, na época coordenada por Antônio Anastasia (atual Governador), houve o atendimento da solicitação, o que demonstrava uma confluência de interesses entre dos poderes Legislativo e Executivo:

“Foi um processo muito interessante, houve uma convergência muito positiva de interesses. Do ponto de vista da bancada do PT e de quem ela designou para implantar a Comissão, neste caso, este deputado, sentimos um distanciamento dos movimentos sociais em relação aos canais decisórios de alocação orçamentária e de controle das Políticas Públicas. Havia interesse nosso de valorizar os mecanismos de planejamento público com participação popular e no Governo de Estado que assumiu naquele momento havia uma nítida intenção de valorizar o planejamento público, seja por necessidade orçamentária, seja por perfil do corpo técnico, particularmente no núcleo do governo e da SEPLAG. Assim que a CPP foi criada formalmente, ficou claro que o seu papel prioritário era de viabilizar a análise participativa das leis orçamentárias – e isso entrou como um ponto até inovador em relação às outras Comissões do país. A primeira iniciativa nossa foi procurar o Secretário de Planejamento e Gestão, então Anastasia, para propor que o primeiro PPAG do Governo 2004-2007, já tivesse um processo de participação popular coordenado pela CPP. Como o Governo queria dar visibilidade e fortalecer mecanismos de gestão com mais planejamento e a CPP abrir espaço para a sociedade discutir esses projetos prioritários, até a forma que o governo estruturou seu planejamento, esses projetos estruturadores, facilitou a organização deste processo na Assembléia. Houve uma convergência de interesses e eu acredito e esse início foi bem construído para que houvesse êxito posterior” (Deputado André Quintão).

Observamos que a confluência de cenários políticos e institucionais favoráveis foi determinante para a garantia, a viabilidade e o êxito da experiência de participação social na elaboração e revisão do orçamento em Minas Gerais. Alguns outros aspectos (e que serão tratados mais adiante), indicam uma certa dificuldade de incorporação dessa agenda pelo Executivo e que se refere aos desdobramentos posteriores às audiências públicas: a execução das emendas populares, ou seja, a sua operacionalização: momento em que deixa de ser uma proposta do planejamento governamental e passa a ser efetivamente uma política pública. Sobre a incorporação dessa agenda pelo Executivo, aponta o presidente da CPP:

“Diria que ele incorporou parcialmente. No procedimento formal, sim. Todo ano é feita a revisão do plano plurianual, os gerentes dos projetos estruturadores comparecem aqui na casa e o processo de elaboração dos dois planos plurianuais ocorreram nas audiências. Por que eu digo parcialmente? Porque o nível de comprometimento com as execuções das emendas aprovadas é diferenciado entre órgãos” (André Quintão, presidente da CPP).

De uma forma geral, ocorreu a incorporação dessa agenda para os diversos atores que compõem o processo: Legislativo, Executivo e sociedade, mas isso não acontece de forma unidimensional, havendo especificidades em cada um desses interlocutores.

O Legislativo assumiu o protagonismo no Estado de fomentar a participação social no planejamento governamental, criando e mantendo um arranjo institucional participativo que tem como prioridade de atuação essa temática e construiu de forma propositiva com o Poder Executivo o início e continuidade desse processo ao longo dos anos. Por outro lado, o Legislativo apresenta algumas potenciais fragilidades, que estão relacionadas com o envolvimento dos deputados que participam da CPP, que são uma forte base de sustentação política e institucional dessa experiência na ALMG.

Com relação à sociedade, verificamos na seção anterior, que houve uma resposta coletiva ao processo através de seu envolvimento ao longo dos anos, contribuindo para que sua a legitimidade seja garantida. Houve a presença de cidadãos e a participação de instituições coletivas, como movimentos sociais e entidades da sociedade civil, ainda que o nível de apropriação do processo tenha ocorrido de forma diferenciada entre as diversas áreas de atuação.

O Executivo também incorporou a agenda de realização das audiências públicas, disponibilizando seus gestores para a participação nesse momento, assim como no processo de negociação de incorporação das emendas populares. Por outro lado, a execução orçamentária dessas emendas (ou seja, implementação das propostas) é ainda insatisfatória, o que se configura como um desafio para o alcance de uma gestão democrática²⁶.

Retomando a discussão da dimensão estratégica, verificamos (já com subsídios da seção anterior), que o processo de participação instituído pela ALMG/ CPP contribuiu para que a organização do movimento social DCA, em torno dessa temática, tenha sido incorporada como uma agenda de atuação ao longo do ano e que, a partir disso, fossem definidas estratégias de atuação mais permanentes. Foram citadas pelos componentes do movimento social DCA algumas ações empreendidas por eles e que demonstram essa

²⁶ A realização de um estudo mais aprofundado sobre as dificuldades para que ocorra a execução das políticas públicas, a partir de uma aproximação com o Governo Estadual, seria uma boa continuidade de pesquisa para esse trabalho.

incorporação, sendo a execução do projeto “Novas Alianças” e a criação do Interfóruns de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Ambas as ações demonstram integrar dois princípios importantes: a atuação em rede para fortalecer o movimento social temático e a formação de outros atores da sociedade civil para repercutirem no Estado e em municípios mineiros o monitoramento e a elaboração do orçamento público.

O projeto “Novas Alianças”²⁷ iniciou suas atividades em 2006 a partir de uma articulação entre a Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (idealizadora do projeto), o Instituto Telemig Celular (financiador), a Oficina de Imagens (entidade da sociedade civil que assumiu a sua execução), a Frente Parlamentar DCA e a Comissão de Participação Popular/ALMG (que ofereciam apoio institucional e político, na articulação com Câmaras Municipais). Em 2007 e 2008, o projeto atendeu 80 municípios, mobilizando cerca de 600 pessoas²⁸, conforme informações do sítio eletrônico da Oficina de Imagens.

A idéia principal era envolver diversos atores da sociedade civil, do poder público e da iniciativa privada para viabilizar a capacitação de conselheiros tutelares, de defesa dos direitos da criança e do adolescente e de organizações não governamentais sobre o tema do orçamento público. Buscou-se garantir a articulação da rede de defesa dos direitos da criança e do adolescente dos municípios; os poderes legislativos e executivos municipal e os meios de comunicação locais e regionais.

O objetivo também era de garantir no Estado mais capilaridade para efetivação dos direitos da criança e do adolescente, a partir do modelo de participação que havia sido implementado pela CPP, conforme observamos nessa passagem:

“A exemplo do que fez a Assembleia Legislativa conosco, buscamos capacitar conselheiros para lidar com essa questão da linguagem orçamentária, quer dizer, ir descobrindo que ali é um caminho que precisava ser ocupado também nos municípios. O projeto novas alianças era quase exclusivamente voltado para os conselhos municipais” (Entrevistado 1).

²⁷ Não vamos detalhar nessa dissertação o relato de todas as atividades e realizações desse projeto, que são muitas e existem até os dias atuais, e que teve ao longo de sua história a incorporação de novos parceiros e a definição de novas estratégias de atuação. A proposta é situá-lo como uma iniciativa de atuação do movimento social dessa área que buscou a atuação em rede, sendo esse projeto citado durante as entrevistas como um desdobramento do processo iniciado pela ALMG, sendo, inclusive a CPP sua parceira institucional.

²⁸ Mais informações podem ser encontradas no blog do projeto (www.novasaliancas.blogspot.com) e no site da Oficina de imagens (www.oficinadeimagens.org.br)

A experiência foi implementada com resultados em algumas regiões de Minas, como norte, triângulo e central, onde foram realizados cursos para capacitação da sociedade civil sobre o orçamento público, com a contribuição técnica da ALMG e outros organismos nacionais, como o Inesc. A partir disso, eram organizados grupos de referência nas diversas regiões, que eram multiplicadores dessa capacitação. A articulação com Prefeituras Municipais e a instalação de Frentes Parlamentares DCA municipais e regionais também foram algumas das iniciativas do projeto. A título de ilustração, trazemos informações sobre um dos seminários realizados em um município do norte de Minas em função do desdobramento de um dos cursos de capacitação realizados em outubro de 2007:

“Encontro realizado no último dia 18 (...) reuniu 26 conselheiros municipais para discutir as legislações orçamentárias e o papel dos conselhos. O evento começou com uma palestra sobre as Leis Orçamentárias, realizada pela assessoria contábil da prefeitura do município, na qual foi explicada, em linhas gerais, cada legislação, sempre fazendo inserções sobre a proposta orçamentária para 2008. Em um segundo momento, a conselheira (...) do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), participante do grupo de referência do Projeto Novas Alianças, provocou os conselheiros a refletir sobre suas funções dentro do ciclo orçamentário. Os conselheiros saíram do encontro com a tarefa de analisar a proposta orçamentária para 2008, considerando a área em que cada um atua e a propor emendas a elas, por meio dos vereadores. O CMDCA (...) ficou responsável por acompanhar o cumprimento dessa tarefa. Participaram do evento representantes do CMDCA, do Conselho de Assistência Social, do Conselho do Idoso, do Conselho dos Direitos da Mulher, do Conselho de Educação, do Conselho do Patrimônio Histórico, do Conselho do Trabalho e Renda, do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, todos do município de Pirapora. Além desses, a cidade (vizinha) esteve representada por integrantes do Conselho Tutelar e do CMDCA”. (<http://novasaliancas.blogspot.com>)

Observamos, no relato acima, que o orçamento público é o tema desse seminário, que reuniu diversos conselheiros municipais (não só de defesa dos direitos da criança e do adolescente) e teve como proposta de encaminhamento a análise da proposta do orçamento para 2008 e a elaboração de sugestões de emendas aos vereadores. A atuação em rede é outro aspecto interessante, já que propõe a articulação de diversos atores em torno de uma mesma temática e a partir de um objetivo em comum: a de contribuir na elaboração do orçamento a partir da atuação dos conselhos de políticas públicas.

A outra forma de atuação do movimento DCA identificada como uma construção do ponto de vista estratégico é a criação do Interfóruns de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Importa, nesse momento, observar quais motivações contribuíram para a sua criação e de que forma a agenda do orçamento público contribuiu para isso:

“Esse exercício de se posicionar diante do orçamento público com olhar voltado para as políticas de atenção às crianças e adolescente acabou sendo um fator de conjunção dos diversos movimentos que atuam na defesa do direito da infância. Ter que elaborar propostas mais consensuais pra poder apresentar acabou gerando um esforço de articulação que resultou no interfóruns. Hoje a discussão vai por uma via que é a correta mesmo do ponto de vista estratégico, (...) usando a peça orçamentária como o eixo norteador "olha, aqui as políticas tem que dialogar" então nós também temos que dialogar pra saber como é que a gente se posiciona em relação a isso” (Entrevistado 1)

“Começamos a pensar que era interessante nós termos uma agenda pautada única com os diversos fóruns, eu acho que aí nós começamos a dar um passo a mais; e com a criação do Interfóruns isso melhorou. A primeira ação conjunta que nós fizemos foi aniversário do estatuto em 2008, que nós planejamos juntos; foi a primeira participação de agenda coletiva, e aí, colado a isso, veio a questão do orçamento, e me parece que hoje inclusive é o que se discute mais no interfóruns hoje é a questão do orçamento, porque a análise é feita conjunta” (Entrevistado 2).

Observamos que a manutenção desse fórum coletivo é influenciada pela pauta do orçamento público e que a articulação coletiva tem o objetivo de definir as bases para a atuação coletiva entre os diversos atores da rede de defesa dos direitos da criança e do adolescente. A promoção de discussões compartilhadas sobre temas dessa área (como no aniversário do ECA) e a definição de propostas de emendas populares prioritárias para o grupo parece-nos indicar que novas formas de atuação coletiva foram construídas por esse movimento social.

“Uma das condições para que isso aconteça é que você tenha um objetivo comum, e o objetivo de efetivação dos direitos é muito amplo, mobilizar para efetivar, então ele é muito amplo; e quando você tem o orçamento como um objetivo comum, um espaço de atuação comum, eu acho que isso cria uma conversa, uma interação mais fácil entre nós” (Entrevistado 4)

A temática do orçamento tem um tratamento coletivo por esse movimento social ao longo do processo de implementação da experiência de elaboração do orçamento com participação, promovida pela CPP/ALMG. Parece-nos que o movimento DCA buscou um nível organizativo de suas ações para aperfeiçoar a sua intervenção nas audiências públicas. Pontuamos, contudo, que a atuação em rede é um dos aspectos que demonstra fragilidade se compararmos com os demais estudados (como a apropriação técnica), pois do ponto de

vista de interlocução movimentos sociais com outras temáticas, a atuação ainda não alcançou um nível de desenvolvimento. A experiência da criação do Interfóruns demonstra ser um exercício para a atuação em rede, mas que ainda tem desafios em sua jornada.

O diálogo desse movimento social com movimentos sociais de outras áreas temáticas é um objetivo ainda incipiente, buscando a atuação em rede intersetorial e ampliada pela defesa dos direitos da criança e do adolescente. A partir das entrevistas, observamos que existe essa preocupação: “A atuação em rede em termos da criança e adolescente sim, mas acho que a gente ainda compõe muito pouco com os outros, a gente ainda tem o que crescer; então, por exemplo, poderia ser muito mais junto com segurança alimentar. Temos alguma interface, mas ainda é pequena” (Entrevistado 4). Outras impressões mais contundentes sobre a dificuldade de atuação em rede é colocada:

“Pois é, não sei, acho que não, nesse sentido mais com um rigor assim mais conceitual de rede, de forma horizontal com decisões coletivas, acho que ainda é muito pontual, não tem uma sistematicidade. É uma conduta muito reativa, muito pontual, incipiente e não em rede” (Entrevistado 1).

“Eu acho que sim para algumas coisas, por exemplo, na questão do orçamento eu acho que é uma atuação em rede, desse que nós estamos falando aqui, eu acho que é porque está se conseguindo isso; eu acho que quando tem essa interlocução com os fóruns eu acho que é uma articulação em rede. Agora, eu acho que a questão da integração, políticas, eu acho que precisava atuar mais em rede para o grupo como um todo estar indo junto para discutir mais essa questão” (Entrevistado 2).

O momento de preparação para as audiências públicas demonstra ser um ponto importante da experiência de articulação entre os diversos fóruns que compõem o movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Podemos perceber que esse movimento social se reúne, através do interfóruns, para analisar previamente as leis orçamentárias que serão discutidas em audiências públicas, havendo um esforço para o compartilhamento das informações entre os fóruns, principalmente através da rede virtual de contatos.

“Então, o interfóruns é o momento que a gente soma que a gente aprende muito, né, eu acho que é um momento que realmente a gente consegue dá alguma formatação ao que a gente quer, principalmente antes da realização das audiências públicas e depois no ano para vermos a execução orçamentária. Ainda não é tudo que a gente quer, somos exigentes, mas eu acho que existe sim, a gente está sempre junto, um está sempre apoiando o outro, sempre complementando, a gente troca todos os emails, a informação circula na rede de um quanto na rede do outro” (Entrevistado 2)

“A gente se prepara para as audiências e hoje temos feito isso juntos, com todos os componentes do Interfóruns e a gente tenta jogar isso na rede, para que outras pessoas estejam atentas; vejam o que a gente observa, que nós estamos dentro, com a mão na massa” (Entrevistado 4)

“Nós avançamos muito, mas ainda ficamos meio que à reboque da pauta do orçamento. Precisamos avançar, nos adiantar mais ao processo, melhorar essa agenda ao longo do ano. Ficamos muito na correria, somos militantes e as vezes falta tempo para aprimorar essa questão” (Entrevistado 5)

Pelo exposto, consideramos que o movimento social DCA incorporou no seu cotidiano de atuação a agenda do orçamento público, criando novos espaços para facilitar a interlocução coletiva e a análise sobre a peça orçamentária. Possivelmente, essa ação contribuiu para que o nível de qualidade das emendas fosse aprimorado, já que havia a discussão prévia do que seria apresentado com o aval coletivo dos diversos movimentos sociais que compunham o interfóruns.

A observação de que o movimento fica a reboque da discussão orçamentária demonstra que em algum nível é preciso que essa atuação avance e que a própria característica do movimento social com relação a dedicação de tempo para a militância é uma dificuldade. Observamos que o tempo maior de disponibilidade para análise do orçamento e preparação para as audiências públicas com antecedência é feita pelos movimentos que dispõem de assessoria executiva.

A escuta dos diversos atores para serem identificadas quais temáticas serão prioritárias ano a ano (como trabalho infantil, medidas socioeducativas, educação infantil) para a apresentação de emendas populares é uma estratégia de articulação coletiva importante: “Com relação a áreas específicas cada fórum tem as suas questões que estão ali encravadas em cada momento; então é em cima dessas questões e de observar exatamente como foi a execução do ano anterior, é que cada fórum traz aquilo que seria de interesse e há a definição do grupo (Entrevistado 4).

Observamos que a realização das audiências públicas de elaboração do orçamento, realizadas pela CPP/ALMG, foi uma motivação para que a atuação do movimento social se articulasse, com novas perspectivas para uma capilaridade no Estado, através do Projeto Novas Alianças e também a partir da criação do Interfóruns.

Percebemos que os movimentos sociais DCA estão permanentemente motivados a participarem desse processo, assim como para aperfeiçoarem a sua atuação no controle do orçamento público. Alguns desafios estão colocados para essa participação, como a atuação em rede em uma perspectiva intersetorial, incorporando o estreitamento de laços entre os diversos movimentos sociais temáticos, como os de assistência social e demais de direitos humanos.

1.3 A dimensão política

Analisaremos de forma mais específica nessa seção se a experiência instituída pela ALMG/PPP contribuiu para ampliar as oportunidades políticas dos movimentos sociais, buscando verificar se as demandas sociais são reconhecidas pelos atores governamentais e incorporadas ao orçamento estadual; se o canal de diálogo com o Executivo e o Legislativo foi ampliado; se as condições de realizar o monitoramento das políticas públicas foi potencializado principalmente por uma atuação coletiva e se o acesso a informações relevantes sobre a execução orçamentária e atuação governamental estão mais acessíveis.

Recuperamos a história de aproximação do movimento social DCA com a ALMG, a partir de 2000 e intensificada a partir de 2003. O papel do Poder Legislativo para os movimentos sociais esteve evidente no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 e início da década de 90, por meio da elaboração de leis que regulamentaram algumas políticas sociais. Fica claro que a partir desse período, a função do legislativo apresenta-se em descrédito para o movimento social, que volta seu foco de atuação para o poder Executivo, como observamos na passagem abaixo:

“Na época da aprovação do movimento constituinte e da elaboração das leis que deram operacionalidade a artigos constitucionais importantes a gente tinha um vinculação muito forte com o legislativo. Passada essa fase vimos então que precisava colocar o carro pra andar. Nós abandonamos completamente o legislativo, por entender que eles não tinham função para a gente conseguir o que a gente queria: nosso objetivo era ver as mudanças, implementação do marco legal. Desconhecemos radicalmente que o legislativo, tinha a função também de fiscalização ou de regulamentação daquilo que já tinha sido formalizado em lei. Então todo esse processo que vem na seqüência com o seminário legislativo, depois a frente parlamentar e a comissão de participação popular, nos faz

perceber que "opa!": o legislativo continua tendo uma função e que pode ser muito estratégica pra nós. Podemos fazer uma aliança com eles, sem termos, com isso abandonar nossos princípios de atuação e nossa militância apartidária” (Entrevistado 1)

A aproximação ocorrida a partir do início dos anos 2000 foi importante para que os movimentos sociais vissem o Legislativo como uma oportunidade para que fossem viabilizadas as suas bandeiras de lutas e por ser uma ponte de diálogo com o Executivo. O Seminário Legislativo dos 10 anos do ECA, a instalação da Frente Parlamentar e a criação da CPP são marcos institucionais que viabilizam um estreitamento de vínculos e para que a relação estabelecida com o Legislativo ao longo da década de 90 fosse alterada, sendo vislumbrada a possibilidade de ser realizada uma aliança.

Observamos que a preocupação do movimento social em preservar os seus princípios de atuação e a sua militância apartidária são aspectos considerados para que seja possível o diálogo com essa instituição pública. Parece-nos que as motivações para que esse movimento social participe do processo de revisão das leis orçamentárias podem estar relacionadas com os seus princípios de atuação: viabilizar o seu potencial transformador da realidade. Há um reconhecimento de que essa iniciativa é uma oportunidade para que as suas bandeiras de lutas sejam efetivadas, garantindo a defesa e efetivação dos direitos de crianças e dos adolescentes.

Sobre essas motivações, refletem os entrevistados: “O movimento social hoje tem a consciência de que não adianta falar de efetivação de direitos sem mexer no orçamento, essa consciência é que é fundamental, além de podemos enxergar nessa atividade a possibilidade de colocar nossas demandas no orçamento” (Entrevistado 2). “Participamos pela esperança de ter recurso assegurado para ações que a gente considera de interesse da sociedade, que vai garantir direitos de crianças e adolescentes. Mexe com nossos princípios, sabe?” (Entrevistado 3). “Acho que é mesmo esse movimento, da necessidade dos recursos para a efetivação das políticas públicas”. (Entrevistado 4)

Observamos, dessa forma, que a relação com o Poder Legislativo foi alterada pelo reconhecimento de que suas demandas poderiam ser tornadas públicas, assim como incorporadas ao planejamento governamental para que assim fosse operacionalizadas. Há o reconhecimento de que esse processo contribui para que os atores governamentais

reconheçam o seu repertório de reivindicações a partir de sua incorporação ao planejamento governamental.

Com relação às habilidades em relacionar com o Executivo, fica claro que esse processo contribuiu para que houvesse maior tolerância na relação estabelecida entre esses atores, que em algum momento foi visto como oponente aos movimentos sociais:

“Eu acho que há uns quatro anos atrás ainda ficava um pouco de um resquício de que o governo seria um pouco nosso oponente, porque havia uma relação que era mais tensa. Hoje eu percebo que o próprio governo se não compõe, digamos assim, com a gente, também não se opõe muito porque reconhece que a gente tem um papel legítimo. Então eu acho que hoje o próprio governo tem uma relação que é de apoiar a gente em alguns momentos, fazendo um trabalho de parceria. Eu creio que houve uma condição de um pouco mais de entendimento, ainda tem alguns gestores que tem mais dificuldade, do papel do movimento social, então isso vem modificando a partir disso. E talvez também pela mudança na postura do próprio movimento com relação aos gestores, no sentido de sempre estar colocando na perspectiva de uma composição, de uma parceria que cada vez mais a elaboração e a proposição das políticas correspondam à necessidade da criança e do adolescente, que seja de maior qualidade e tenha um impacto maior. A Assembléia é um espaço que ainda fica assim meio como governamental inclusive, porque são poucos os deputados que tem um posicionamento que reconheça que o Estado também viola direitos. Mas hoje a leitura que se tem é nesse sentido, que a Assembleia é uma voz que engrossa a nossa fala. Nós estamos querendo que a coisa flua melhor, acho que os tempos estão mudando também”. (Entrevistado 4)

Inicialmente fica evidente que o Executivo tem uma disposição maior em dialogar com os movimentos sociais e vice-versa. Houve um amadurecimento nas relações e a impressão do movimento social é que exista o reconhecimento por parte do Executivo de que a sociedade também é um ator legítimo para contribuir com o planejamento governamental. A postura do movimento social em lidar com o gestor é aprimorada, pois o seu posicionamento é de composição, desde que seja possível a defesa de direitos de crianças e adolescentes. A Assembleia aparece como uma interlocutora dessa construção, apesar de haver o entendimento de que é um espaço de acordo com o Governo, em sua maioria, mas que em cem determinados momentos fortalece a sociedade civil. O Legislativo é reconhecido como um ator que “engrossa” a voz do movimento social, contribuindo para que as relações estabelecidas entre sociedade e Estado sejam mais viabilizadas.

Observamos, por outro lado, que foi recorrente nas colocações dos entrevistados a insatisfação com relação à execução orçamentária das emendas populares. Parece-nos que essa questão é um dos pontos mais críticos do processo, pois fica reconhecida a legitimidade de proposição de emendas populares, há a sua incorporação no planejamento governamental, mas a implantação é insatisfatória. Há um sentimento de desvalorização do processo que foi construído, conforme podemos verificar abaixo:

“Embora a gente tenha participado, a gente tenha apresentado emendas, embora as emendas sejam consideradas relevantes, muitas vezes no final do processo, a coisa não acontece como foi prevista no início, acabam muitas vezes o dinheiro não saindo, quando sai também não dão a devida importância em relação ao cumprimento de metas físicas e das metas financeiras propostas. Temos a persistência de estarmos lá entendeu? Nós não vamos desistir mesmo que eles fingem que aprovam e chega lá eles desaprovam, mas a gente não vai desistir desse espaço, porque é um espaço legítimo da gente estar mostrando, direcionando onde nós queremos que o dinheiro seja aplicado que não seja uma coisa autoritária que só o governo tem, essa visão que só ele sabe onde aplicar esse dinheiro” (Entrevistado 3)

Observamos, dessa forma, que o processo de amadurecimento político entre os atores é uma dimensão importante, mas alguns procedimentos posteriores à realização das audiências públicas (de execução das emendas populares) são talvez aqueles que mais confeririam legitimidade e demonstrariam de fato a predisposição do Estado em incorporar a participação social ao planejamento governamental. Essa questão é um ponto importante e que precisa de mais zelo dos diversos atores. Inicialmente pelo poder executivo, para operacionalizar as demandas, em seguida da sociedade em proceder o controle social de forma mais enfática e do Legislativo, que deve aprimorar a sua capacidade de controle e fiscalização do Executivo.

Ao que diz respeito ao Executivo, observamos que houve a apropriação do processo de realização das audiências públicas e de elaboração do planejamento público com participação da sociedade (sendo disponibilizados os quadros técnicos para o processo de discussão e negociação), mas ao final essas proposições são executadas parcialmente. Ficam evidentes as dificuldades institucionais e políticas para que a execução dessas emendas populares sejam viabilizadas. Esse aspecto talvez seja um dos que desgastam a relação de aproximação, de diálogo e confiança estabelecida entre o movimento social e o Executivo. Sobre a essas questões, o presidente da CPP observa:

“Diria que o Executivo incorporou parcialmente. No procedimento formal, sim. Todo ano é feita a revisão do plano plurianual, os gerentes dos projetos estruturadores comparecem aqui na casa, no processo de elaboração dos dois planos plurianuais ocorreram as audiências. Por que eu digo parcialmente? Porque o nível de comprometimento com as execuções das emendas aprovadas é diferenciado entre órgãos, e porque o governo, ainda não abraçou a idéia de efetivar essa participação democrática já no processo de formulação. Por isso tenho essa avaliação de que ele incorporou parcialmente. Alguns fatores são preponderantes para que uma emenda popular seja executada: a convergência com os objetivos de governo. Se é uma ação que complementa tem mais facilidade. Quando há uma pressão também, da sociedade, um acompanhamento mais cotidiano. Acho que esses dois fatores são fundamentais. E também, dependendo do nível de alianças estratégicas, entre movimento, Assembléia e órgão gestor, você tem maior ou menor capacidade de execução” (Dep. André Quintão, presidente da CPP)

Vimos no capítulo anterior que em 2007 em torno de 70% das emendas populares eram ações novas ao orçamento, ou seja, eram demandas da sociedade que não estavam previstas no planejamento governamental antes que acontecesse o processo de revisão das leis orçamentárias com participação popular. Se a convergência de emendas populares com os objetivos de Governo é um fator que facilita a execução de emendas populares, segundo a impressão do presidente da CPP, temos aí uma questão que compromete o processo. Emendas populares expressam demandas da sociedade civil organizada (sendo movimentos sociais e entidades da sociedade civil, os proponentes que mais tiveram emendas incorporadas ao orçamento) e não necessariamente estão relacionadas com os objetivos de governo. Esse aspecto se torna, dessa forma, aquele que precisa de amadurecimento entre os atores que compõem o processo.

O potencial de exercício da *accountability* e do controle público é identificado como uma dimensão importante para a execução orçamentária de emendas populares e nessa perspectiva, a consideramos como um aspecto político. Avaliamos que esse fator contribui para a apropriação dos movimentos sociais em uma perspectiva cidadã sobre o orçamento público e das reais prioridades orçamentárias do Governo. Além disso, potencializa o êxito da iniciativa, caso seja de fato realizado o controle público, pois há um entendimento que quanto maior é o acompanhamento das ações governamentais, maior é a possibilidade de que sejam executadas as emendas populares, o que pode ser entendido as demais políticas públicas.

Os movimentos sociais acreditam que o processo desencadeado pelas audiências públicas contribui para o exercício do controle público, mas reconhecem que a sua atuação precisa ser qualificada e sistemática, sendo um desafio a ser enfrentado. Por um lado há uma auto-avaliação e reconhecimento que o próprio movimento social precisa se qualificar ainda mais para realizar o monitoramento sistemático da implementação de políticas públicas, como é colocado pelo entrevistado 1: “ainda não há se quer uma preocupação de estabelecer nossos próprios indicadores para começarmos acompanhar a implementação das políticas. Ficamos muito presos a execução financeira, que mesmo assim muitas vezes não é realizada da forma que devia”.

Por outro lado, existe um sentimento de que o Governo dificulta a disponibilização de dados e a produção de relatórios de prestação de contas mais acessíveis. Nesse aspecto, as notas técnicas trimestrais produzidas pela Frente Parlamentar DCA são instrumentos importantes de controle da ação governamental, mas não suficientes.

“É uma forma de controle social porque a gente tá tomando pé da situação embora eles escondam na peça, mas agora a gente quer algum detalhamento, a gente ainda tem que desmitificar isso junto com o executivo porque a gente não está contra ele, porque ficar escondendo essa questão da execução orçamentária pra você não poder acompanhar é uma coisa que a gente tem que encaminhar que precisa melhorar. A Frente Parlamentar contribui no sentido de nos monitorar, com planilhas, com resumos que são feitos e nos são passados de uma forma mais clara. Se não tivesse isso eu acho que a gente estaria mais analfabeto ainda” (Entrevistado 3).

“Fazemos o controle, mas ainda está mais ou menos porque só vemos o que está sendo executado pela porcentagem de execução; a partir dessa emissão de notas técnicas trimestral. É onde isso é possível ser visto, com esse documento” (Entrevistado 4).

“As formas de controle que usamos ainda estão muito restritas ao cotidiano individual de cada movimento. Avançamos, o interforuns é um indicador disso, mas ainda falta muito. Fico pensando às vezes que essa questão ainda não é muito incorporada de forma coletiva”. (Entrevistado 5).

Observamos, dessa forma, que alguns desafios estão postos para os movimentos sociais, o Legislativo e o Executivo para que o exercício da *accountability* aconteça. Os movimentos sociais precisam avançar, pois alcançaram um nível de incorporação do processo e da participação que é importante, mas que precisa dar um salto de qualidade com relação ao monitoramento das políticas públicas e emendas populares. O Legislativo,

por outro lado, pode contribuir de forma mais enfática por meio do seu papel fiscalizador, passando a operacionalizar novas formas de realizar e fomentar o controle público. Os mecanismos de *check and balance* estão sendo construídos, mas a capacidade de *enforcement* está pouco incorporada. O Executivo, por sua vez, precisa potencializar a sua capacidade de *answerability*, pois além de avançar na divulgação de seus atos de forma mais objetiva, é preciso ampliar a sua capacidade de agir de acordo com as preferências dos cidadãos e esse fator é preponderante para legitimar essa arena de negociação como um canal efetivo de fomento à participação social.

Segundo a impressão do movimento social um fator que pode contribuir para ampliar a sua capacidade de exercer o controle público é o de participação nas audiências públicas não só como expectadores, fazendo as suas observações depois do gestor e durante o debate público. Há uma demanda de mais valorização de sua participação, que para eles, alcançou um nível de qualidade que pode ser melhor aproveitada durante as audiências públicas: “mas eu acho que a audiência tinha que mudar esse formato, daquela prestação de contas de propaganda de cada setor do órgão executivo, aquilo é chato demais e não contribui” (Entrevistado 3).

“Então esse eu acho que talvez seja um trabalho que talvez a gente pudesse trabalhar mais com os que pretendem participar, ou ter, por exemplo, um espaço que fosse antes ou mesmo na hora da audiência, lá, junto com os gestores na mesa, onde a gente pudesse explicitar a leitura que a gente faz para a platéia em geral, para o público que vai ali de uma maneira geral, provavelmente já traria mais qualidade, mais resultados no processo” (Entrevistado 4).

O formato (ou metodologia) das audiências públicas aparece como um dificultador, pois os movimentos sentem que não tem a oportunidade de publicizar, ao longo da realização das audiências, a análise daquele Plano Governamental que está sendo avaliado. O espaço para debate, dessa forma, não seria suficiente. Foi relatado que nas audiências de 2010 a sociedade civil participou coordenando os trabalhos nas mesas, mas que isso não é suficiente e que eles podem mais. Há que se observar a questão das temáticas, pois durante as audiências públicas, participam movimentos sociais das mais variadas áreas e temáticas. A organização das audiências é um aspecto que foi apresentado como desafio também pelo horário das audiências, que às vezes são realizadas de forma concomitante, estando reforçado pelo entrevistado a avaliação de que o movimento social acumulou ao longo dos

anos e que tem condições de avançar na participação e de ser mais valorizado durante as audiências públicas:

“O formato não contribui muito mais com a participação pelo nível de desenvolvimento que conseguimos ao longo dos anos. Os grupos com vários temas acontecem no mesmo horário, então se quero participar de mais de um tema fica impossível. Temos que nos dividir e isso enfraquece o movimento. Também queremos fazer a nossa avaliação do processo e não ficar ali vendo propaganda do Governo. Se ele fez, executou, ótimo, é obrigação, mas queremos tornar público o que não foi realizado e aí às vezes o formato valoriza muito a apresentação do gestor, fica fazendo propaganda do governo” (Entrevistado 5)

Um desafio apontado pelo presidente da CPP e que diz respeito ao aperfeiçoamento do processo é de “efetivar essa participação democrática já no processo de formulação” e, além disso, de “envolver um maior número de deputados e deputadas, a partir das Comissões Temáticas para as políticas públicas”. Já os movimentos sociais reconhecessem que para eles o “o desafio é a persistência de estarmos lá. De mostrar nossa cara de dizer pra eles que a gente não desiste e que ali é um espaço que é nosso, que eles tem que nos ouvir, nós não vamos desistir desse espaço”, além de sua permanente qualificação para avançar no monitoramento das políticas públicas.

Considerações finais

A iniciativa de promover a elaboração do orçamento público com a participação social demonstrou ao longo dos anos de sua implementação avanços no que diz respeito ao aprimoramento das relações democráticas em Minas Gerais na medida em que contribuiu para o diálogo entre a sociedade e os Poderes Legislativo e Executivo e investiu no potencial da participação para a elaboração de um planejamento governamental mais *accountable*, através de sua discussão pública e da inclusão de emendas populares às leis orçamentárias.

Sabemos que a manutenção de um arranjo institucional participativo demanda um capital político e institucional para que haja efetividade no processo. Alguns fatores relacionados à qualidade da participação, como o investimento em capacitação da sociedade, disponibilização de quadros técnicos e políticos para dar suporte ao processo, existência de disponibilidade política do Legislativo e do Executivo em darem encaminhamento às emendas populares são fatores importantes. Por outro lado, identificamos que a experiência alcançou um nível importante de aproveitamento e de contribuição para a democratização das relações entre Estado e Sociedade que precisa avançar, sendo os seus principais desafios o aprimoramento do controle público e de ampliação índice de execução orçamentária (implantação) das emendas populares.

Percebemos que a discussão teórica contemporânea de democracia que aponta para os limites das concepções elitista e pluralista de democracia é pertinente na medida em que consideramos as perspectivas da prestação de contas (*accountability*), inclusão política e participação. A partir desse desafio, a participação se configura como uma oportunidade de exercício da cidadania através do controle público e de influência no processo de tomada de decisão dos Governos. Fica evidente, neste estudo, que o eleitorado e a sociedade não são homogêneos, que possuem demandas diversas e que a princípio não estavam contempladas no planejamento governamental.

Nesse cenário, a atuação da sociedade civil organizada através de suas diversas formas de organização (movimentos sociais, entidades da sociedade civil, dentre outras) tem como finalidade pautar e incorporar as suas aspirações sociais na agenda governamental e de tornar essa intervenção mais *accountable*, a partir das preferências dos

cidadãos. A interlocução com o Estado pode ser realizada a partir de vários mecanismos, como os conselhos setoriais e orçamentos participativos, mas no caso em questão é intermediada através do Legislativo por meio de um arranjo institucional participativo.

A Comissão de Participação Popular tem esse objetivo e se configura como um espaço de aprofundamento da democracia participativa, apesar estar inserida em uma instância eminentemente representativa. Trata-se de uma forma de participação que incorpora em algum momento a deliberação popular na agenda governamental por meio das audiências públicas. Seguindo esta linha de interpretação, podemos considerar esta instância como um meio de aperfeiçoamento do planejamento público na medida em que oferece ao Executivo a oportunidade de aproximação dos cidadãos e de apreensão de suas preferências e aspirações coletivas.

O processo iniciado pela Assembléia em parceria com o governo do Estado para elaborar as leis orçamentárias pode ser considerado como uma iniciativa que contribui e busca o exercício da *accountability* em suas perspectivas *horizontal*, *vertical* e *societal*. Com relação à primeira, verificamos que se trata de um mecanismo de *check and balance*, já que através das audiências públicas o Poder Legislativo busca cumprir o seu papel de acompanhamento e fiscalização das ações do Poder Executivo por meio do debate do planejamento e das próprias ações desenvolvidas ao longo do ano pelo Estado. Na perspectiva da *accountability societal*, verificamos que o processo ultrapassa o mecanismo eleitoral como forma de exercício da cidadania e de controle das ações públicas, tendo em vista que são um espaço de manifestação das preferências da sociedade e uma oportunidade de acompanhamento, deliberação e negociação da agenda governamental.

O monitoramento da execução orçamentária através dos relatórios quadrimestrais também é uma iniciativa que busca o controle da ação pública, caracterizando-se como um importante mecanismo de exercício da *accountability horizontal* e também *societal*, já que os movimentos sociais e o Poder Legislativo buscam exercer esta função com relação ao Poder Executivo, ao longo do ano e com um nível de organização coletiva. A aproximação entre cidadão e Legislativo pode ser uma oportunidade para que o cidadão no período eleitoral tenha mais elementos para dar respostas à ação governamental e parlamentar, na perspectiva da *accountability vertical*, por meio do acompanhamento da atuação e dinâmica

dos poderes em questão ao longo do ano ou, mais especificamente, no momento das audiências públicas.

A forma como o processo foi incorporado pelos diversos atores que o compõem é uma questão relevante, que demonstra como aspectos políticos e institucionais podem influenciar o desenvolvimento dessa iniciativa, podendo contribuir ou fragilizar o seu êxito e aproveitamento.

Com relação ao Legislativo, percebemos que favorece a CPP ser uma comissão permanente e de se ter garantido o processo de revisão das leis orçamentárias através da própria legislação que trata o assunto. Além disso, identificamos que o perfil do presidente da CPP e a sua composição geral são variáveis e que têm um nível de influência no processo. Ao longo do período estudado, apenas nos anos de 2005 e 2006 houve alteração na presidência – período em que houve uma queda na mobilização e de representatividade, mas de um certo nivelamento do aproveitamento.

Com relação à dimensão política, observamos que há uma pré-disposição para que sejam divulgados os dados da execução orçamentária, porém estratégias mais organizadas e enfáticas não são empreendidas para que a fiscalização do Executivo tenha êxito – pelo menos no que diz respeito às emendas populares. A sociedade tem um papel nessa questão, pois o controle público é uma faceta importante, mas cabe ao legislativo fomentar não só com dados um processo mais permanente de monitoramento das políticas públicas. Consideramos que esse ponto pode ser melhorado, contribuindo para que as contribuições políticas do legislativo ao controle público seja aprimorada.

Com relação ao Executivo, verificamos que sua contribuição para a dimensão política pode avançar, dependendo de seu empenho para implementar as emendas populares, conferindo de fato êxito nos resultados do processo com relação ao seu impacto para a implementação de políticas públicas. Fica evidente que apenas garantir recursos ao orçamento não assegura a sua efetiva implementação. Ilustrando afirmação retomamos os dados de execução orçamentária das emendas populares que foram incorporadas ao orçamento em 2008. Observamos que 50% delas não tinham algum índice de execução até o terceiro trimestre do ano (30 de setembro), sendo que todas elas eram novas, ou seja, foram demandas sociais que não estavam incorporadas no planejamento governamental. Seria interessante compararmos a execução das emendas populares com outras ações do

orçamento, mas a indicação que os dados mostram é que a priorização do gasto com estas ações fica comprometida, já que o período restante do ano fiscal era de apenas três meses. Algumas emendas dizem respeito à oferta de serviços (como formação de educadores infantis, acompanhamento social nas escolas ou mobilização pelo registro civil) e que deveriam ser atividades contínuas ao longo do ano e, conseqüentemente, apresentar algum percentual de execução no terceiro trimestre. Ao final do ano, verifica-se que essas e outras emendas populares tiveram percentual satisfatório de execução, restando a lacuna de como estes recursos foram gastos, já que na média geral a execução era insatisfatória até 30 de setembro – apenas três emendas tinham uma execução superior a 70% (índice ideal) considerando o período fiscal.

Este é um fator que coloca em discussão a efetividade da participação da sociedade civil e eficácia nos gastos públicos, indo de encontro à percepção dos movimentos sociais de que a disposição do Executivo em participar do processo não é a mesma em executar os recursos. O Legislativo também tem essa mesma impressão, apontando que há um nível de comprometimento para essa questão diferenciado entre o Governo.

A organização do movimento social para realizar o controle público precisa ser aprimorada, como vimos em sua auto-avaliação. O interfóruns demonstra ser uma iniciativa importante para discutir a questão orçamentária e alguns desdobramentos dessa iniciativa, como o agendamento de audiências com gestores ao longo do ano, demonstram um nível de amadurecimento técnico, estratégico e político de sua atuação, mas que tem ainda alguns desafios. A capacidade de atuação em rede ainda é um ponto frágil, mas que demonstrou avanços para que a avaliação da execução seja realizada antes das audiências públicas, buscando-se potencializar a sua capacidade de análise das ações do Governo. Existe, a partir disso, críticas ao formato das audiências públicas que poderiam aproveitar mais o nível de amadurecimento dos movimentos sociais, segundo é apontado por eles mesmos.

As dimensões analisadas demonstram a CPP contribui para o desenvolvimento das capacidades e habilidades dos movimentos sociais de defesa dos direitos da criança e do adolescente, proporcionando a participação em um processo de elaboração do orçamento, dando operacionalidade às suas bandeiras de luta e no amadurecimento político da sua relação com o poder público. Nesse aspecto, seria interessante fazermos esse estudo com movimentos sociais de outras áreas de políticas públicas para identificarmos se essas

contribuições também aconteceram com eles. A análise do aproveitamento da qualidade das propostas demonstra que talvez essas contribuições tenham sido mais incorporadas pelo movimento DCA, que tem em sua história uma trajetória de organização e de participação. O estudo dessas variáveis em outros tipos de movimentos sociais nos daria mais subsídios para analisar se o aproveitamento do movimento social ocorre porque absorveram mais o processo ou porque tem um peso político e social maior, aspecto levantado pelo presidente da CPP como importante para aprovação da emenda popular, seja um fator importante.

Pontuamos que alguns fatores nos pareceram ser relevantes para que o aproveitamento do processo fosse mais elevado por esse movimento social temático: a criação da Frente Parlamentar, uma iniciativa que fomentou a participação com a emissão de notas técnicas e demonstrou ser uma referência importante para o movimento social; a coincidência dessa temática com a atuação do mandato do presidente da CPP, que disponibilizou também acompanhamento técnico ao movimento social dessa área para acompanhar a pauta do orçamento público; a própria história desse movimento social, que tem uma história de luta para a democratização das relações entre sociedade e estado, como também, para a efetivação de direitos a partir do acompanhamento de políticas públicas.

Das três dimensões estudadas, verificamos que a técnica foi a que mais contribuiu para o movimento social. Houve, de fato, apropriação sobre a peça orçamentária, a agenda do orçamento foi incorporada em seu cotidiano de lutas e a sua capacidade de analisar e propor emendas populares foi ampliada. Os cursos realizados pela ALMG foram aspectos que contribuíram com essa apropriação, assim como o apoio técnico constante da CPP, da Frente Parlamentar e do mandato do presidente da CPP. O tema do orçamento público foi desmistificado como uma caixa preta e algo inatingível para o movimento social. O seu posicionamento na arena pública, o reconhecimento que era ator legítimo para elaboração do orçamento e a afirmação de que tinham poder e capacidade técnica para fazer essa análise são pontos importantes.

A dimensão estratégica demonstrou ter avanços, sendo dois fatores importantes: a realização do projeto “Novas Alianças” e a criação do interfóruns. Essas iniciativas contribuíram para que esses movimentos tivessem capilaridade no Estado, que criassem novas formas de organização e empreendessem novas iniciativas que contribuiriam para a sua interlocução em rede. Esse ainda é um desafio, mas percebemos que o interfóruns, por

exemplo, é um lugar coletivo e uma articulação que provoca o compartilhamento de demandas e a construção de estratégias coletivas de atuação. Nesse aspecto, os critérios para existência de uma rede para o paradigma latino-americano não foram alcançadas em sua plenitude, mas questões como a definição de objetivos e bandeiras conjuntas para a luta, a criação de uma identidade coletiva e a definição de estratégias comuns para efetivação de suas bandeiras de luta são identificadas como avanços importantes. O desafio da articulação intersetorial ainda está colocado, sendo talvez o próximo aspecto a ser priorizado por esse movimento social em sua agenda coletiva, já que esse reconhecimento ficou em evidência.

A dimensão política, por sua vez, pode ser considerada a que tem mais desafios. Apontamos as dificuldades para exercício do controle público e da *accountability*, mas podemos identificar que avanços também ocorreram, como a capacidade de interlocução entre os movimentos sociais e as instituições públicas, além de maior incorporação de suas demandas aos planos governamentais. Esse movimento ocorre com relação ao Legislativo, que passa a ser visto com um parceiro estratégico, sem que para isso os princípios de atuação e a sua militância apartidária sejam prejudicados. Com o Executivo esse processo também ocorre, sendo importante para o movimento social o reconhecimento de sua legitimidade como ator coletivo para planejamento das ações governamentais e de serem pactuadas novas formas (inclusive mais respeitadas) de interlocução.

Podemos observar, de uma forma geral, que muitos aspectos trazido pelos paradigmas de movimentos sociais foram relevantes, na medida em que pudemos observar que algumas questões são, de fato, importantes para a manutenção dos movimentos sociais, como a motivação desempenhada pelos líderes para que novas formas coletivas de ação sejam realizadas, o cuidado constante com as demandas coletivas da sociedade e o seu potencial de transformar a realidade e as diversas estratégias que são empreendidas por eles para que sua sustentabilidade políticas e organizacional aconteça.

Esse estudo teve como foco analisar essas questões voltadas para o orçamento, não sendo colocadas nesse trabalho outros aspectos que foram identificados na pesquisa de campo e que traduzem, na realidade, alguns conceitos e elaborações desenvolvidos pela teoria dos movimentos sociais.

Observamos que as contribuições da CPP para que fossem desenvolvidas as capacidades e habilidades dos movimentos sociais numa perspectiva de empoderamento ocorreram na três dimensões pesquisadas: técnica, estratégica e política em níveis diferenciados. Consideramos que o balanço geral dessa experiência como positivo, contribuindo para a democratização das relações entre as instituições públicas e a sociedade civil. Os desafios colocados atualmente para os atores que fazem parte desse processo é de continuarem a suas atuações em uma perspectiva de desenvolvimento, buscando fugir de uma estagnação do processo. A análise geral de nossa pesquisa é que essa é uma experiência importante e que contribuiu muito para o avanço da democratização das relações entre sociedade e Estado. De 2003 a aos dias atuais foram alcançados muitos resultados, mas um novo cenário de desafios e perspectivas está colocado, demandando um real nível de envolvimento de todos os atores que fazem essa história acontecer.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O Estado no Brasil Contemporâneo: um passeio pela história. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manoel Alcântara (Orgs.). A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

ALONSO, Ângela. As teorias dos movimentos sociais: uma teoria em debate. Lua Nova, São Paulo, nº76, 2009.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Entenda o Planejamento do Estado PPAG 2008/2011 Revisão 2009: O futuro de Minas passa pela Assembléia. Minas Gerais, 2008.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. RSP, Ano 49, n. 4, 1998.

BEHRING, Elaine R; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

BRASIL, Flávia de Paula Duque. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre. (Org.). Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil. 1ª edição. Belo Horizonte: Puc-Minas, 2007, v. 1.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina. Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Trabalho realizado para a disciplina “Governança, Accountability e Democracia”, com a Professora Maria Fatima Anastasia. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política Social: Alguns Aspectos Relevantes para Discussão. In: Concepção e Gestão da Política não Contributiva no Brasil. UNESCO, 2009.

CHAMBERS, Simone. A chave democrática deliberativa. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas – Textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

COÊLHO, Denilson Bandeira e LUBAMBO, Catia Wanderley. Governo e sociedade civil aprendem: o que revela a experiência recente de participação em Pernambuco?. In: LUBAMBO et. AL (org.). Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas – Textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

COSTA, Homero de Oliveira. Democracia e participação na teoria pluralista. Natal: Cronos, v. 8, n. 1, p. 215-228, jan./jun, 2007.

DAHL, Robert. Sobre democracia. Brasília: UNB, 2001.

_____. Prefácio à teoria democrática. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços políticos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FARIA, Cláudia Feres. O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul. Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

_____. Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: o orçamento participativo em Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.

GOHN, Maria da Glória. Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos. São Paulo, Loyola, 1997 e 2010.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Saúde e Sociedade, v. 13, nº2, São Paulo, Maio/Agosto, 2004.

HOROCHOVISKI, Rodrigo Rossi; MEIRELLES, Giselle Meirelles. Problematizando o conceito de empoderamento. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, Florianópolis, 2007.

HELD, David. Modelos de democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

JACOBI, Pedro. Poder Local, Políticas Sociais e Sustentabilidade. Revista Saúde e Sociedade, nº8, 31-48, 1999.

LÜCHMANN, Lúgia Helena Hahn; BORBA, Julian. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. Periódico Ciências Sociais Unisinos, janeiro-abril, vol. 44, n 001. São Leopoldo: 2008, p. 49-68.

MEIRELLES, Mauro; INGRASSIA, Thiago. Perspectivas teóricas acerca do empoderamento de classe social. Revista Eletrônica “Fórum Paulo freire”, ano 2, nº2, 2006.

MELO, Marcos. Empowerment e governança no Brasil: questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas. Background paper. Worl Bank – Brazilian Office DRAFT.

MINAS GERAIS. Constituição Estadual de Minas Gerais (1989). Disponível em: <http://www.almg.gov.br/downloads/ConstituicaoEstadual.pdf>

_____. Deliberação nº 2.333 de 04 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/publicacoes/CartilhaParticipacaoPopular/deliberacao.pdf>

_____. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2008-2023. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. Subsecretaria de planejamento e orçamento. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. Belo Horizonte: 2008. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br>

_____. Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. Subsecretaria de planejamento e orçamento. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária.. Belo Horizonte: 2008. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br>

_____. Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011 – Exercício 2009. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. Subsecretaria de planejamento e orçamento. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. Belo Horizonte: 2009. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br>

_____. Relatório de Institucional de Monitoramento: janeiro a dezembro de 2008 – PPAG 2008-2011. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. Subsecretaria de planejamento e orçamento. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária.. Belo Horizonte: 2008. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br>

_____. Relatórios Gerenciais PPAG 2003 a 2009. Disponível em: www.almg.gov.br

_____. Resolução nº 5.176, de 6 de novembro de 1997. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/publicacoes/CartilhaParticipacaoPopular/resolucao.pdf>

_____. Resolução 5.212, de 09 de maio de 2003. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/publicacoes/CartilhaParticipacaoPopular/resolucao.pdf>

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução, In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

O'DONNELL, Guilherme (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. São Paulo: Lua Nova, nº 44.

ROMANO, Jorge O. Empoderamento: recuperando a questão do poder no combate à pobreza. In: ROMANO, Jorge O; ANTUNES, Marta. Empoderamento e direitos no combate à pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA Ana Cláudia C. (Org.). Conselhos gestores de políticas públicas. São Paulo. Polis. 2000.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. Sociedade e Estado, v. 21, nº1, p. 109-130, Brasília, janeiro/abril, 2006.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais na América Latina- caminhos para uma política emancipatória?. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 54, p. 505-517, Set./Dez. 2008.

SHERER-WARREN, Ilse. Redes de Movimentos Sociais. Editoras Loyola, São Paulo, 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. Política & Sociedade, nº5, Santa Catarina, outubro de 2004, p.13-35.

SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability: the other side of control. Mimeo, 2000.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O local e o global: limites e desafios para a participação cidadã. Salvador: Cortez, 2001.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Agências, Contratos e Oscips: a experiência pública brasileira. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.